image
not
available





Verfassung
und
Verwaltungsorganisation der Städte.

Vierter Band.

Fünftes Heft.

Die Hansestädte.

Mit Beiträgen von

Geert Seelig und Johannes Bollmann.

Im Auftrag des Vereins für Socialpolitik
herausgegeben.



Leipzig,
Verlag von Duncker & Humblot.
1907.

Von den Schriften des Vereins für Socialpolitik sind bisher erschienen:

Die Bände 1—114 vollständig.

Von

Band 115. **Peters, Schiffahrtsabgaben:** Teil I.

Band 116. **Verhandlungen in Mannheim 1905.**

Band 117. **Verfassung und Verwaltungsorganisation der Städte:** Band I. **Königreich Preußen.** Erster Band.

Band 118. Dasselbe: Band II. **Königreich Preußen.** Zweiter Band.

Band 120. Dasselbe: Band IV, Teil I, II, III, IV und V. **Sachsen, Württemberg, Baden, Bayern und die Hansestädte.**

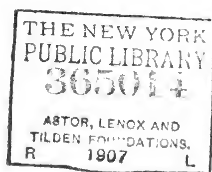
Band 121. Dasselbe: Band V. **Die Schweiz.**

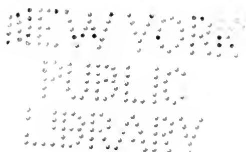
In Vorbereitung befinden sich:

Band 115. **Peters, Schiffahrtsabgaben:** Teil II u. III (Schluß).

Band 119: **Verfassung und Verwaltungsorganisation der Städte:** Band III. **Preußen.** Dritter Band.

Band 123. Dasselbe: Band VII. **England. — Frankreich. — Nordamerika.**





Schriften

des

Vereins für Socialpolitik.

---

120. Band.

Fünftes Heft.

Verfassung und Verwaltungsorganisation der Städte.

Vierter Band. Fünftes Heft.

Die Hansestädte.



Leipzig,
Verlag von Duncker & Humblot.
1907.

Verfassung
und
Verwaltungsorganisation der Städte.

Vierter Band.

Fünftes Heft.

Die Hansestädte.

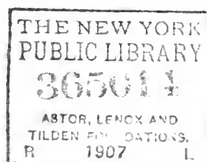
Mit Beiträgen von

Geert Seelig und Johannes Bollmann.

Im Auftrag des Vereins für Socialpolitik
herausgegeben.



Leipzig,
Verlag von Duncker & Humblot.
1907.



Altenburg (S.-A.).
Piererſche Hofbuchdruckerei
Stephan Geibel & Co.

Vorwort.

Der im Herbste 1903 im Hamburg tagende Verein für Socialpolitik hatte beschlossen „Erhebungen über die rechtlichen und sozialen Grundlagen, über die Verfassung und Verwaltungsorganisation der deutschen Städte" zu machen. In diesem Rahmen übernahm Dr. Geert Seelig die Arbeit für Hamburg, Dr. Johannes Bollmann die für Bremen.

Der Verein hatte ein detailliertes Schema aufgestellt, welches allen Bearbeitungen, natürlich mit den gebotenen lokalen Abweichungen, zugrunde zu legen war.

Als die Unterzeichneten im Frühjahr 1905 zum bestimmten Termin ihre Arbeiten ablieferten, waren dies die einzigen, welche für das geplante Sammelwerk fertig gestellt waren.

Der Verein beabsichtigte die Schrift als besonderes Heft erscheinen zu lassen. Da damals aber gerade der Entwurf des neuen Hamburger Wahlgesetzes veröffentlicht ward, so hielt die Redaktion es für wünschenswert, daß das Schicksal des Entwurfes und gegebenen Falles das neue Wahlgesetz berücksichtigt werden. Nachdem das neue Gesetz erlassen war, mußte aber auch das Ergebnis der ersten nach diesem Gesetze vorgenommenen Wahl abgewartet werden, um in die Darstellung Aufnahme zu finden.

Daher unterzogen beide Autoren auf Wunsch der Redaktion ihre im Winter 1904/1905 fertig gestellten Arbeiten einer Revision, und so vermögen diese erst heute in die Öffentlichkeit zu treten.

Inhaltsverzeichnis.

Hamburg.

Bearbeitet

von

Dr. Geert Seelig.

Hamburg.

Bearbeitet

von

Dr. Geert Seelig.

Stadtgebiet. Einwohnerzahl. Bürgerrecht. Rechtliche und soziale Gliederung.

Die gesamten aufgeworfenen Fragen lassen sich für Hamburg zutreffend nur beantworten, wenn man immer im Auge behält, daß Hamburg stets noch ist eine zum Staat ausgewachsene Kommune.

Dadurch erklärt sich einmal die markante Erscheinung, daß im hamburgischen Staate Staats- und Stadtgebiet im wesentlichen identisch sind, dadurch erklärt sich weiter die von den übrigen deutschen Städten durchaus abweichende, rechtliche Gliederung der hamburgischen Bevölkerung, dadurch endlich erklärt sich, daß die in Hamburg an der sozialen Entwicklung mitarbeitenden Gegensätze andere sind, wie die zwischen Staat und Gemeinde.

Dies Auswachsen der Stadt zum Staate muß aber eingangsweise kurz dargestellt werden; denn nur geschichtlich sind die Hamburg eigentümlichen sozialen Erscheinungen zu erfassen.

Der Kristallisationspunkt des jetzigen hamburgischen Gebietes ist die Altstadt Hamburg gewesen. Ursprünglich war von Karl dem Großen nördlich der Elbe, etwa 110 km von ihrer Mündung, auf der Geesthöhe zwischen dem Zusammenfluß der Elbe, der Alster und der Bille, ein Kastell gegen die nördlichen Grenzvölker angelegt. Aus dem kaiserlichen Kastell wurde eine bischöfliche Stadt, der Sitz des Erzbischofs von Hamburg-Bremen. Durch die geänderten Stromverhältnisse der Elbe begünstigt, gedieh dann eine 1188 gegründete kaufmännische Konkurrenzstadt Neuhamburg, welche die holsteinischen Grafen anlegten und förderten, derart, daß nach der Mitte des 13. Jahrhunderts erfolgten Verschmelzung beider Städte *eine reine* Handelsstadt sich entwickelte.

Dieses Neuhamburg erweiterte zunächst ausreichend ihr nächstes Stadtgebiet um ihre Mauern, dann erwarb es mit Schwert und Geld das ganze untere Alstertal, und ging an die Gewinnung der fruchtbaren Inseln zwischen der Norder- und der Süderelbe. An der Mündung der Elbe wurde 1393 dem Geschlechte der Lappen die Veste Ritzebüttel mit umliegendem Gebiete abgenommen, 1420 eroberten Lübeck und Hamburg gemeinsam das Städtchen

Bergedorf mit den Vierlanden, die 1869 in hamburgischen Alleinbesitz übergingen. Zusammen mit einigen Enklaven im Holsteinischen, den sogenannten Walddörfern, der Enklave Geesthacht und den Zubehörteilen von Ritzebüttel, Gudendorf und den Inseln Neuwerk und Schaarhörn, machen diese Eroberungen noch heute im wesentlichen das hamburgische Staatsgebiet aus. Politisch war Hamburg eine treue Verbündete der holsteinischen Grafen gegen Dänemark gewesen, hatte nach dem Zerfall der Hansa klug mit Dänemark zu diplomatisieren gewußt, das durchaus die 1510 erteilte Reichsfreiheit Hamburgs nicht anerkennen wollte, bis 1768 der Gottorper Vergleich, eine umfassende Auseinandersetzung mit Dänemark, diese sicherte. Als freie Reichsstadt rettete sich Hamburg ins 19. Jahrhundert hinüber, um dann bis heute die bekannte politische Stellung einzunehmen.

Die auf diesem insgesamt 413,71 km umfassenden Territorium seßhafte Bevölkerung von insgesamt 898 564 Personen, von denen etwa 830 000 in der Stadt Hamburg wohnen, ist heute rechtlich in Bürger, Staatsangehörige, andere Deutsche und Ausländer gegliedert.

Hier interessiert nur das Verhältnis zwischen Staatsangehörigen und Bürgern. In ihm findet ein historisch gewordener Gegensatz seinen modernen Ausdruck.

Wenn auch von jeher alle Bewohner der Stadt Hamburg, die Bürger, dem unterworfenen Landgebiet gegenüber als die herrschenden erschienen, so zerfielen jene doch in sich wieder in die beiden Gruppen der politisch positiv Berechtigten und der Rechtlosen in diesem Sinne. In alter Zeit waren jene die städtischen Grundbesitzer, die Erbgesessenen, denen die übrigen Bürger politisch genau so rechtlos wie die Untertanen gegenüberstanden. Nach verschiedenen Entwicklungsphasen des 17. und 18. Jahrhunderts und der Restaurationszeit vereinigte ein Gesetz vom 7. November 1864 diesen alten Gegensatz durch die neue Einteilung der gesamten hamburgischen Staatsbevölkerung in *Staatsangehörige und Bürger*. Staatsangehörigkeit stand fortan allen Nichtfremden zu, Bürgerrecht konnten nur die staatsangehörigen volljährigen Männer erwerben. Nur das letztere, das an beschränkende Voraussetzungen geknüpft war, gab politische Rechte. Die deutsche Reichsgesetzgebung einerseits, die innere politische Entwicklung, namentlich das rapide Sinken der hamburgischen Bürgerrolle anderseits — 1892 zählte sie nur 26 068 Köpfe — durchbrachen die Landesgesetzgebung. Daher kam nach tiefgehenden politischen Kämpfen, die zuerst durch die allgemeine Aufregung des Cholerajahres 1892 entfesselt waren, das neue Gesetz über den Erwerb des Bürgerrechts am 2. November 1896 zustande, das von drei anderen sozialpolitisch einschneidenden Gesetzen begleitet war.

Voraussetzung für den Erwerb des Bürgerrechts ist die hamburgische Staatsangehörigkeit. Zwang zum Bürgerwerden besteht regelmäßig nicht; nur wer ein Einkommen von 2000 Mk. drei Jahre lang versteuert und das 60. Lebensjahr noch nicht vollendet hat, ferner der hamburgische Staatsbeamte, welcher ein Gehalt von mindestens 2000 Mk. bezieht oder ein anderes bürgerrechtpflichtiges Amt bekleidet, endlich, wer vom Staat zum Referendar oder Assessor ernannt werden will, muß Bürger werden.

Dem Erwerb des Bürgerrechts muß eine Bewerbung vorausgehen. Als Bewerber wird nur zugelassen derjenige männliche Volljährige, welcher binnen der letzten fünf Jahre ein Einkommen von mindestens 1200 Mk. versteuert hat. Von dieser Bestimmung kann der Staat zugunsten eines Bewerbers dispensieren, der während der in Betracht kommenden Zeit hamburgischer Staatsangehöriger war, seinen Wohnsitz außerhalb Hamburgs hatte und zur Bezahlung einer Einkommensteuer nicht verpflichtet war. Durch diese Bestimmung werden die zahlreichen, im Auslande etabliert gewesenen hamburgischen Kaufleute bei ihrer Rückkehr nach der Vaterstadt begünstigt. Ausgeschlossen vom Erwerb des Bürgerrechts sind alle, denen die bürgerlichen Ehrenrechte abgesprochen sind, die unter Polizeiaufsicht stehen, die wegen Renitenz gegen die Wahl in den Senat, die Bürgerschaft, den Bürgerausschuß, eine Deputation das besessene hamburgische Bürgerrecht wieder verloren haben.

Im Gegensatz zur Staatsangehörigkeit, welche einen staatsrechtlichen allgemeinen Zustand darstellt, ist das Bürgerrecht als ein auszeichnendes politisches Recht, *als eine gesteigerte Staatsangehörigkeit* anzusehen. Es geht daher nicht nur mit dem seine Voraussetzung bildenden Zustand verloren, sondern auch selbständig und allein zur Strafe, nämlich wegen der oben angeführten politischen Renitenzfälle, und bei Aberkennung der bürgerlichen Ehrenrechte und der Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter durch den Strafrichter. Ein Richterspruch, der feststellt, daß das Bürgerrecht zu Unrecht erworben sei, beseitigt es selbstverständlich.

Dieses Gesetz ist von ganz entscheidender Bedeutung gewesen. Vor seinem Erlaß erkannte man ganz allgemein an, daß eine Vermehrung der Bürger notwendig sei und daß das bisherige Verfahren, das den Akt mit einem Stempel von 30 Mk. belastete, zu verwerfen sei. Aber über das Wie der Verbesserung klafften die Meinungen. Der Wunsch nach möglichster Identifizierung der Bürger mit den Staatsangehörigen und das Bestreben, den Erwerb des Bürgerrechts durch einen Zensus möglichst einzuschränken, standen einander schroff gegenüber. Im Verlauf der Debatte

kam man dazu, nur noch über die Höhe des Zensus zu streiten. Eine vermittelnde siegreiche Meinung setzte ihn auf 1200 Mk. fest.

Der Zweck der Hebung der Bürgerrolle ist damit vollkommen gelungen. Die Bürgerzahl von 26 694 von 1896 stieg 1897 auf: 33 854, 1898: 36 983, 1899: 37 785, 1900: 39 483, 1904: 59 796. Wer aber gehofft hatte, durch den Zensus von 1200 Mk. das Bürgerrecht im konservativen Sinne auf die Besitzenden und ruhig Denkenden zu beschränken, sah sich gründlich getäuscht. Denn 1200 Mk. ist für hamburgische Einkommenverhältnisse keine hohe Summe. Mit 900 Mk. beginnt erst die Steuerpflicht. Der fraglichen Steuerstufe, 1000—1500 Mk. Einkommen, gehörten 1899 von 155 791 physischen Steuerzahlern allein 62 173 an. 1200 Mk. sind also das richtige hamburgische Durchschnittseinkommen. Ein in einem regelmäßigen Betriebe mit dem nicht ungewöhnlichen Wochenlohn von 25 Mk. arbeitender Handarbeiter erreicht diesen Jahressatz bequem. Ebenso die am Hafen in den zahlreichen Stauer-, Kohlenimport-, Ewerführer- usw. Betrieben Arbeitenden. Das hamburgische Bürgerrecht, von den Besitzenden vielfach aus Bequemlichkeit und politischer Gleichgültigkeit nicht erworben, ist daher heute ein Gegenstand eifrigen Bewerbes der unteren politisch regsameren Klassen geworden und in seinem Bestande seit 1896 ganz erheblich demokratisiert. Interessant ist eine aus der wenig geschickten Fassung des Gesetzes resultierende Streitfrage. Bürger kann werden, wer ein Einkommen .... versteuert hat. In der Absicht, das Bürgerrecht zu erwerben, haben die Zensiten ihr Einkommen, das unter 1200 Mk. war, auf 1200 Mk. angegeben und entsprechend versteuert. Die Steuerdeputation hat diese Aspiranten auf ihren wahren Steuersatz zu setzen gesucht, weil sie aus der Absicht des Gesetzes ein Recht, offenkundige Bestrebungen der Umgehung zurückzuweisen, für sich folgerte; ob mit Recht, mag zweifelhaft sein.

Aber mit dem Unterschied zwischen Bürgern und bloßen Staatsangehörigen ist die rechtliche Gliederung der Bevölkerung noch nicht ausgeschöpft. Die Angehörigen der 38 der Landgemeindeordnung unterstehenden Landgemeinden können unabhängig von Staatsangehörigkeit und Bürgerrecht noch eine spezifische Gemeindeangehörigkeit erwerben, dessen Details hier allerdings nicht interessiieren.

Soziale Gliederung.

Der Charakter Hamburgs als einer kaufmännischen Stadtrepublik ist von jeher einer allzu schroffen sozialen Gliederung im Sinne einer Kastenordnung abhold gewesen. Von Anfang an fehlte außerdem in Hamburg ein

Patriziat, damit auch die diesem untertänige Klientel und deren Gegenerscheinung, der Nepotismus. Der Mangel eines in Anlehnung an eine monarchische Staatsordnung aufgebauten Beamtentums wirkte im gleichen Sinne. Daher kam und kommt als der soziale Nullpunkt, an dem das soziale Plus und Minus berechnet wird, auch der wirklich Hamburg tragende Teil der Bevölkerung zur Geltung, der Kaufmannstand, Kaufmann natürlich im weitesten Sinne genommen. Das kaufmännische Wesen ist durchaus die Signatur der Hamburgischen Gesellschaftsordnung. Im Senat, dem Inhaber der höchsten Staatsgewalt, sitzen wenigstens sieben Kaufleute, den Senatoren werden übrigens die Chefs der großen Handlungshäuser sozial mindestens gleichgeachtet. Sich an die großen Kaufleute anlehnend, von ihnen abhängig oder durch sie geschaffen, als ihre Diener, ihre Beauftragten, ihre Genossen eine Menge von Kleinkaufleuten und Betrieben mit kaufmännischer Signatur. Und alle diese Beschäftigten haben, wie für die obenstehenden stets der Abgrund des kaufmännischen Ruins klafft, die Möglichkeit, durch kaufmännische Tüchtigkeit und Erfolg in die oberste Schicht aufzusteigen. Dieser Wechsel, dies Auf und Nieder, dieses Zuführen des frischen und dies Ausscheiden des verbrauchten Blutes ist in Hamburg häufig und rapide. Und selten überdauert tatsächlich kaufmännischer Reichtum die dritte Generation.

Was in Hamburg nicht Kaufmann in dem das soziale Oben und Unten umfassenden Sinne ist, hat sich in seinen Anschauungen, wenn anders er Erfolg haben will, den kaufmännischen Anschauungen und Gewohnheiten anpassen müssen. Am vollendetsten ist dies wohl den Juristen, vor allem den seit altersher bedeutsamen Advokaten gelungen. In der Hauptsache sind letztere es, die neben den Kaufleuten die neun Juristenstellen im Senate einnehmen. Die erst neuerdings geschaffene, mehr als 13000 Köpfe umfassende Beamtenschaft hat irgend welche organische Bedeutung nicht gewinnen können. Andere Berufsstände, wie Ärzte und Militär, sind gleichfalls ohne erhebliches soziales Gewicht geblieben.

Dem kaufmännischen Wesen bei Kaufleuten und Nichtkaufleuten gegenüber hat es die numerisch sehr bedeutende Anzahl von Arbeitern, Handwerkern und neuerdings auch Industriellen nicht zu einer ausschlaggebenden Bedeutung bringen können. Herrscher ist in Hamburg noch immer der Kaufmann, trotz der sozialdemokratischen drei Reichstagsabgeordneten und der 19 Sozialdemokraten der Bürgerschaft. Er ist es nicht wegen der ihn allerdings offenkundig begünstigenden hamburgischen Verfassung, sondern weil er sowohl materiell eine Menge von Existenzen von sich wirtschaftlich abhängig macht, als auch weil bei den Kaufleuten sich die treibende Summe von Intelligenz und Energie durch die vorzüglichen staatlichen Einrichtungen

und die greifbare Gemeinsamkeit der Ziele am besten ziehen läßt und am promptesten im Standesinteresse arbeitet. Die Standesvertretung der Handwerker, die Gewerbekammer, tritt ganz hinter die Handelskammer zurück. Von dieser sucht sich allerdings die Industrie durch die Schaffung einer besonderen Industrieabteilung loszuringen. Die erst neuerdings ins Leben gerufene Detaillistenkammer soll erst zeigen, was sie leistet. Die Bildung einer Arbeiterkammer ist noch immer ein mit Entsetzen vernommenes Problem, dessen Gespenst von Zeit zu Zeit als Menetekel aufsteigt.

Wenn man in dieser markante Stufen nicht aufweisenden Bevölkerung noch andre Einteilungsmomente suchen will, so kann man solche höchstens in der Anordnung der Niederlassungen finden. Maßgebend für diese sind der Wohlstand einer-, die Beschäftigung andrerseits. Die alte Stadt wird, nachdem durch die Schaffung des Freihafens ein großer Teil von ihr schon dem Bewohner entzogen war, immer mehr zur unbewohnten Kontor- und Ladenstadt, zur city. Um die Alster und ihre kleineren Zuflüsse legt sich eine exklusive Villenstadt, die der hamburgischen Gewohnheit des Einfamilienhauses durchaus Rechnung trägt. Natürlich ist sie ausschließlich von wohlhabenden Kaufleuten, Juristen, Oberbeamten, Ärzten usw. bewohnt. Hart am Hafen, nach Altona zu, im St. Michaeliskirchspiel und der ehemaligen Vorstadt St. Pauli hat sich hartnäckig ein großer Komplex von durchaus veralteten kleinen Wohnungen gehalten, der der am Hafen arbeitenden Bevölkerung unentbehrlich scheint. Neuerdings ist man diesen durch die sogenannte Sanierung der Neustadt zu Leibe gegangen. Damit hat man aber zugleich das schwierige Problem des Wohnens der Arbeiter fern vom Arbeitszentrum und das der billigen Verbindungen heraufbeschworen. An die Peripherien der Stadt drängen sich in den der Bebauung mit Etagenhäusern und Wohnhöfen freigegebenen Bezirken in verschiedenen Abstufungen der Wohlhabenheit eine reine Arbeiterbevölkerung, die Massen der kaufmännischen Angestellten, der Beamten, alles naturgemäß durchsetzt mit den für den täglichen Lebensbedarf arbeitenden Handwerkern und Ladeninhabern. Namentlich die Leute des Mittelstandes schiebt die Sehnsucht nach dem Einzelhaus und den Garten immer weiter an die Peripherie und in das Alstertal hinauf. Mit ihren Landhäusern sind die Reichen schon seit mehr als hundert Jahre an die preußischen Elbufer bei Flottbek und Blankenese gewandert, neuerdings suchen auch die Arbeiter, namentlich die Bauhandwerker Unterkommen in den preußischen Gemeinden Lokstedt, Stellingen, Niendorf usw. Die Fabrikarbeiter der Hamburgischen Fabriken an der Bille wenden sich zum Teil nach dem preußischen Schiffbek.

Vertretung der Bürgerschaft. Wahlrecht. Wahlart. Wahllisten. Fraktionen. Statistisches.

Um die künftige Zusammensetzung der Hamburgischen Bürgerschaft hat bekanntlich im Jahre 1905 ein politischer Kampf getobt, der vom ganzen politischen Deutschland mit intensivem Interesse beobachtet worden ist. Die Hamburgische Bürgerschaft, nachdem erst überhaupt seit 1859 eine Repräsentativ-Versammlung die alte Urversammlung abgelöst hatte, bestand seit 1879 aus 160 Mitgliedern, die in drei Arten in bezug auf ihre Mandate zerfielen. Die Hälfte ward in den sogenannten allgemeinen Wahlen gewählt, das dritte Viertel erwählten die städtischen Grundeigentümer, das letzte die sogenannten Notabeln.

In dieser Zusammensetzung spiegelte sich die Geschichte der Bürgerschaft ab. Die 80 Mandate der allgemeinen Wahlen waren die dem Liberalismus in der Mitte des vorigen Jahrhunderts gemachten Konzessionen, die 40 von den Grundeigentümern erwählten waren die Nachfolger der früher die alte Bürgerschaft als Urversammlung allein bildenden Erbgesessenen, die 40 Sitze der Notabeln repräsentierten den historischen hamburgischen Gedanken, den im Staats- und Erwerbsleben ausgezeichneten Männern politische Belohnungen zu geben.

Aktiv wahlberechtigt zur Bürgerschaft sind allein die hamburgischen Bürger, welche das 25. Lebensjahr vollendet haben, Einkommensteuer zahlen, nicht bis zum Abschluß der Wählerlisten mit solcher rückständig sind und nicht entmündigt sind. Obschwebendes Konkursverfahren, Verlust der bürgerlichen Ehrenrechte, Straf- und Untersuchungshaft hemmen die Ausübung des Wahlrechts. Wählbar sind die Bürger, die das 30. Lebensjahr vollendet haben, seit drei Jahren Wohnsitz und Geschäftsbetrieb im Staatsgebiet haben und aktives Wahlrecht besitzen.. Die Wahl kann bei Verlust des Bürgerrechts und Verdoppelung der Einkommensteuer nicht abgelehnt werden.

Für die allgemeinen Wahlen war bislang das gesamte Staatsgebiet in 80 Bezirke zerlegt (Ges. 5. 1. 04.), für die Grundeigentümerwahlen das eigentliche städtische Staatsgebiet in 20. Die Notabeln wählten nicht nach Bezirken.

Da die Erneuerung der sechs Jahre dauernden Mandate halbschichtig erfolgte, so fand alle drei Jahre, gewöhnlich im Februar oder März, eine Neuwahl von 40 Abgeordneten der allgemeinen Wähler, 20 der Grundeigentümer und 20 der Notabeln statt. Die letzte halbschichtige Erneuerung auf dieser alten Grundlage erfolgte im Frühjahr 1904. Seitdem existierte eine sozialdemokratische Fraktion von 13 Mitgliedern.

Dieses Anwachsen der Sozialdemokratie im Stadtparlament war ohne allen Zweifel auf das neue Gesetz über Erwerb des Bürgerrechts zurückzuführen, das nach Versteuerung von 1200 Mk. fünf Jahre hintereinander das Bürgerrecht gewährte. Offenbar hatten in dem Zeitraum 1896—1904 schon ausreichend Sozialdemokraten von diesem Rechte Gebrauch machen können (Steuerzahler mit 1200 Mk.: 1894 11517; 1897 24295; 1902 45961). Sicherlich stand zu erwarten, daß bei der nächsten halbschichtigen Erneuerung 1907 die Sozialdemokratie mit ganz anderen Massen an Wählern mit 1200 Mk. Einkommen auf dem Plan erscheinen würde.

Zur Fühlung mit der Rechten und dem linken Zentrum der Bürgerschaft erschien am 10. 5. 1905 ein Gesetzesvorschlag des Senats, der auf Grund eingehender statistischer Zahlen und wissenschaftlicher Darlegungen ein Zurückdrängen der Sozialdemokratie anbahnte.

Zu dem Ende wurden drei Verfassungsänderungen und ein neues Wahlgesetz beantragt. Der Abänderungsvorschlag gab dem künftigen Wahlgesetz einmal frei, die Wähler in Gruppen zu zerlegen und gewährte den bisher davon ausgeschlossenen Beamten das passive Wahlrecht. Das mit veröffentlichte Wahlgesetz ließ es zwar bei den 160 Abgeordneten in den drei genannten Kategorien, zerlegte aber die 80 Sitze der allgemeinen Wahlen in acht für das Landgebiet, 72 für die Stadt. Während die acht Landmandate wie bisher in allgemeinen Wahlen besetzt werden sollten, wählten in der Stadt jetzt drei Gruppen — Bürger mit mehr als 6000 Mk. Jahreseinkommen, Bürger mit mehr als 3000 Mk. Jahreseinkommen, alle übrigen wahlberechtigten Bürger — je 24 Abgeordnete, also im Ganzen 72 Abgeordnete. Die gesamten Wahlen sollten als Verhältniswahlen nach dem System der gebundenen Listen erfolgen.

Ein wilder Wahlkampf erhob sich. Die Bürgerschaft selbst setzte einen Ausschuß nieder, der — in erdrückender Majorität aus Freunden der Vorlage zusammengesetzt — zwar verschiedene andre Systeme, auch das der berufständischen Wahlen prüfte, dann aber mit einem eigenen neuen Vorschlag herauskam, der sich jedoch im wesentlichen dem Gedanken der Senatsvorlage anpaßte.

Über diesen Vorschlag entbrannte aufs neue die Debatte; der Widerstand der Sozialdemokratie gab sogar Veranlassung zu aufrührerischen Straßentumulten. Dennoch wurde der Ausschuß-Antrag Gesetz (5. 3. 1906).

Nach diesem Gesetz bestehen die 160 Abgeordneten nach wie vor aus 80 Abgeordneten der allgemeinen Wahlen, 40 der Grundeigentümer, 40 der Notabeln (Bürger, welche Mitglieder des Senats oder der Bürgerschaft,

Richter, Handelsrichter, Mitglieder der Vormundschaftsbehörde, bürgerliche Mitglieder der Verwaltungsbehörden, der Handels-, Gewerbe- oder Detaillistenkammer sind, oder gewesen sind).

Die Voraussetzungen des aktiven und passiven Wahlrechts sind die gleichen geblieben.

Von den 80 Abgeordneten der allgemeinen Wahlen werden acht im Landgebiet in ebensoviel Bezirken mit absoluter Stimmenmehrheit, eventuell in der Stichwahl gewählt.

Die übrigen 72 sowie die 40 Abgeordneten der Grundeigentümer und Notabeln werden nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt.

Die allgemeinen Wähler der Stadt sind in zwei Gruppen geteilt: zur ersten gehören die, welche in den drei der teilweisen Erneuerung vorangegangenen Kalenderjahren ein Einkommen von durchschnittlich 2500 Mk. versteuert haben, zu der zweiten alle übrigen. Das Stadtgebiet ist in zwei Wahlbezirke zerlegt.

Alle drei Jahre wählt je in einem Wahlbezirk die erste Gruppe 24, die zweite 12 Abgeordnete; die Grundeigentümer, gleichfalls in zwei Wahlbezirke zerlegt, wählen alle drei Jahre 20 Abgeordnete, ebensoviele die in einen Wahlkörper zusammengefaßten Notabeln.

Die Wahlen werden vom Senat angeordnet, von der aus zwei Senatoren, zwei Mitgliedern des Bürgerausschusses und fünf der Steuerdeputation zusammengesetzten Zentral-Wahlkommission geleitet.

Für die Notabelwahlen wird eine Wahlstelle, für die übrigen Stadtwahlen werden Wahlstellen nach Bedürfnis von der Zentral-Wahlkommission eingerichtet. Für jede Wahlstelle bildet die Zentral-Wahlkommission dann eine besondere Wahlkommission.

Die Wählerlisten werden für jede der drei Kategorien gesondert von der Zentral-Wahlkommission aufgestellt, und zwar bei allgemeinen und Grundeigentümerwahlen für jede Wahlstelle besonders. Die Wählerlisten werden drei Wochen vor der Wahl acht Tage lang ausgelegt. Das Einspruchsverfahren ist besonders geordnet. Für die Gruppenwahlen wird jeder Wähler schriftlich benachrichtigt, zu welcher Gruppe er gehört.

In der Stadt werden an im voraus festgesetzten Wahltagen zuerst die allgemeinen Wahlen, dann die der Grundeigentümer, endlich die der Notabeln vorgenommen.

Die Wahlhandlung ist öffentlich, die Wahl geheim, und zwar mittelst Stimmzettels in einem amtlichen Couvert; auf den Stimmzettel kleben in der Stadt die allgemeinen Wähler die ihnen unter Wahrung des Steuergeheimnisses ausgehändigte Gruppenmarke.

Die besonderen Bestimmungen über die Verhältniswahl ordnen an, daß die Zentral-Wahlkommission bei der Wahlbekanntmachung zur Einreichung von Wahllisten auffordert.

Gewählt werden können nur Personen, welche auf einer Vorschlagsliste vorgeschlagen sind.

Die Voraussetzungen einer gültigen Vorschlagsliste, welche für jede Kategorie gesondert aufzustellen ist, sind folgende: Sie müssen die Bezeichnung der Kategorie enthalten, von mindestens 30 wahlberechtigten Bürgern der Kategorie unterzeichnet und spätestens drei Wochen vor dem Wahltag eingereicht sein. Ungültige Namen der Kandidaten und Unterzeichneten werden von der Zentralwahlkommission gestrichen, unklare und mehrfache Nennungen werden von ihr mit Hilfe des auf den Listen kenntlich gemachten Vertrauensmannes klargestellt. Die mit Eingangstag und Ordnungsnummer versehenen Vorschlagslisten werden zwei Wochen vor der Wahl öffentlich bekannt gemacht.

Bis drei Tage vor der Wahl können mehrere Listen von den Vertrauensmännern als miteinander verbunden erklärt werden. Sie werden dann als eine Liste behandelt.

Auf den Stimmzetteln sind natürlich nur gültig Namen, die auf den Vorschlagslisten stehen. Jeder Wähler kann so viel Namen auf seinen Stimmzettel schreiben wie er Abgeordnete wählen soll, bei den allgemeinen Wahlen aber nicht mehr als zwölf. Er kann anstatt der vielen Namen seine Stimme aber auch auf einen oder mehrere Namen häufen. Unzulässige oder überschüssige Namen werden von der Wahlkommission gestrichen, unvollkommen ausgenutzte Stimmzettel ergänzt.

Das Wahlresultat wird so ermittelt:

Nachdem an jeder Wahlstelle zunächst die Zahl der auf jeden Kandidaten entfallenden gültigen Stimmen gezählt und die Gesamtzahl der auf jede Liste entfallenden gültigen Stimmen festgestellt ist, zählt die Zentralwahlkommission die Zahl der für die einzelnen Personen und die einzelnen Listen abgegebenen Stimmen zusammen. Innerhalb der Listen werden dann die Kandidaten nach der auf sie entfallenden Stimmenzahl rangiert, wobei bei den allgemeinen Wahlen die aus beiden Wählergruppen abgegebenen Stimmen zwecks Ermittelung der auf die einzelne Person entfallenen Stimmen zusammen addiert werden.

Dann wird die Verteilungszahl ermittelt, d, h. ausgerechnet, auf wieviel Stimmen je ein Abgeordneter entfällt. Mit Hilfe der Verteilungszahl wird festgestellt, wie viele Abgeordnete auf jede Liste nach der

auf sie entfallenden Stimmenzahl kommen. Von jeder Liste sind dann so viele Personen gewählt, als die Verteilungszahl in ihrer Stimmenzahl enthalten ist. Diese Mandate werden dann an die Namen der Listen nach der oben besprochenen Rangierung verteilt.

Bei den allgemeinen Wahlen wird für jede Gruppe einzeln berechnet, wie viele Abgeordnete auf jede Liste entfallen. Die Addition beider Zahlen gibt die Gesamtzahl der gewählten Kandidaten der Liste.

Entfallen so mehr Mandate auf eine Liste, als sie Kandidaten enthält, so gelten zunächst alle Kandidaten als gewählt, die nicht konsumierte Stimmenzahl wird auf die nicht erschöpften Listen von neuem verteilt.

Bei verbundenen Listen wird ermittelt, wie viel Mandate auf ihre Gesamtstimmenzahl entfallen, und diese Mandate dann nach den obigen Grundsätzen auf die Kandidaten verteilt.

Nachwahlen gibt es nicht mehr; denn bei Wegfall während der Wahlperiode oder berechtigten Ablehnung fällt das Mandat an den Kandidaten mit der besten Stimmungszahl nach obigen Grundsätzen unter den Nichtgewählten.

Das für Hamburg sowohl wie für das gesamte Reich neue Wahlgesetz ist im Februar 1907 auf die Probe gestellt', bis zum Frühjahr 1907 fanden die Nachwahlen noch nach dem alten Wahlrecht statt. Praktische Erfahrungen mit dem Proportionalwahlrecht waren in Deutschland erst mit den auch noch jungen, auf ganz anderen Gesichtspunkten aufgebauten Wahlen zum Kaufmannsgericht gemacht. Politische Proportionalwahl strebte sonst auch die gescheiterte württembergische Reform von 1897 an, die in der Schweiz, in Belgien und südeuropäischen Staaten gemachten Erfahrungen gestatten wegen ihres experimentartigen Charakters kein Urteil.

Ein abschließendes Urteil über die Folgen des neuen Gesetzes ist noch nicht möglich.

Daß die früheren Zustände aufs eingehendste gekannt und gewürdigt sind, beweisen die Motive des Senatsantrages und die Arbeiten des Ausschusses. Ob sie zutreffend beurteilt und ob die richtigen Mittel angewandt sind, wird die Zukunft lehren.

Das Wesentlichste unter allen Merkmalen des Hamburger Wahlrechts seit 1859 war, daß es aus der Masse der Staatsangehörigen den verhältnismäßig geringen Bruchteil der Bürger als politisch privilegierte Kaste heraushob. Und innerhalb dieser Kaste wurde vor dem einfach in den allgemeinen Wahlen wählenden Bürger der städtische Grundeigentümer durch ein weiteres Wahlrecht und endlich der Notable, der regelmäßig auch Grundeigentümer ist, durch ein dreifaches

Wahlrecht ausgezeichnet. Allgemeine Wähler gab es bei den letzten Neuwahlen vielleicht reichlich 50000, Grundeigentümer 5000, Notabeln annähernd 700. Das gab den Grundeigentümern etwa die dreifache Stimmenmacht gegen die Wähler in der allgemeinen Wahl, den Notabeln etwa die dreißigfache!

In diesem System ist bis auf einen Punkt nicht viel verschoben.

Zwar hat die Reform von 1896 wie gezeigt die Bürgerrolle enorm gehoben, allein die Neubürger bleiben mit verschwindend kleinen Ausnahmen in den allgemeinen Wahlen. Die Grundeigentümer hat die Gesetzgebung von 1896 wie die von 1906 unberührt gelassen. Die Notabeln hat man allerdings versucht zu demokratisieren. Wenn man, schematisch betrachtet, sagen kann: in den allgemeinen Wahlen erhält die Tatsache der Existenz im Staate, das Moment des „Staatsvolk sein", ihren wahlrechtlichen Ausdruck, in den Grundeigentümerwahlen wird das Moment des Grundbesitzers staatsrechtlich gewertet, so liegt die Rechtfertigung der Notabelnwahlen in der großen Schätzung des Bildungs- und Erfahrungsbesitzes für den Staat. Und diese mit dem Notabelwahlrecht belohnte ausgezeichnete kaufmännische und gelehrte Stellung, natürlich mit einem gewissen Besitz verbunden, war und mußte aristokratisch sein.

Nicht umsonst mußten bislang etwa zwei Drittel der Notabeln der Fraktion der Rechten zugerechnet werden, nicht umsonst saßen von den von den Notabeln überhaupt Erwählten 38 auf der Rechten!

Die Verfassungsänderung vom 11. März 1906 hat die Notabeln durch die Kategorien: Mitglieder des Senats, der Bürgerschaft, der Detaillistenkammer, vermehrt. Jede Vermehrung einer solchen Körperschaft bedeutet schon an sich Demokratisierung. Dann sind aber jetzt durch Verleihung der Notabilität an alle Bürgerschaftsmitglieder, also auch an gegenwärtige und ehemalige Mitglieder der Linken, an alle Sozialdemokraten eingestanden demokratische Elemente zu Notabeln geworden.

Senatsvorlage und Ausschußbericht nahmen das Motiv zur Wahlrechtsänderung aus den Wandlungen in den Wählermassen der allgemeinen Wahlen. Sie bekannten sich frei zur Befürchtung der Überschwemmung der allgemeinen Wahlen durch die Sozialdemokratie und stellten ihre Reform ausschließlich auf die im Interesse des hamburgischen Staates und der bürgerlichen Ordnung gebotene Einschränkung des sozialdemokratischen Einflusses auf die allgemeinen Wahlen ab.

Der Mittel zur Erreichung dieses Zieles wurden zwei gewählt: Einteilung der allgemeinen Wähler in zwei Gruppen nach Steuerstufen und Proportionalwahl mit gebundenen Listen.

Gegen die rein mechanische Gruppeneinteilung nach Steuerstufen und gegen die vorgeschlagene von 6000, 3000 Mk. und weniger Einkommen sowohl als auch gegen die gewählte in zwei mit über und unter 2500 Mk. Einkommen sind sorgfältig begründete Vorwürfe erhoben. Sie sind geprüft und verworfen. Das gleiche Schicksal hatten die Einwände, die gegen die Proportionalwahl wegen ihres experimentartigen Charakters im allgemeinen und gegen das gewählte, theoretisch den breiten Massen überhaupt unverständliche System im besonderen erhoben wurden.

Ich persönlich habe gern die Notwendigkeit anerkannt, ein Zurückdrängen der das Hamburger Spezialleben tragenden Kräfte durch die staatsfremden und staatsfeindlichen Massen zu verhüten; ich konnte aber nicht billigen, daß lediglich die Stellung einer einzelnen politischen Partei zum bestimmenden Ausgangspunkt einer Wahlrechtsänderung gemacht wurde, weil die ungesunde Macht einer politischen Partei nur ein Anzeichen einer Krankheit im staatlichen Organismus ist, habe aber nicht nur empfohlen, die krankhafte Stelle im Organismus zu suchen, sondern auch zur Heilung auf eine Wahlrechtsänderung auf berufsständischer Grundlage verwiesen, wie ich solches in meiner Entwicklungsgeschichte der Hamburger Bürgerschaft ausführlich dargelegt habe.

Da der Zensus nicht geändert wurde und die Erwerbung des Bürgerrechts an sich dasselbe blieb, da ferner die Bürger mit nicht mehr als 2500 Mk. Einkommen nur 24 Abgeordnete in den allgemeinen Wahlen zu erwählen haben, die Hauptmasse der sozialdemokratischen Wähler aber auf jeden Fall zwischen 1200 Mk. und 2500 Mk. jährlich versteuert[1], so war zu erwarten, daß die Masse der Neubürger in der zweiten Gruppe verblieb. Maßgebend mußte also der sozialdemokratische Einfluß für insgesamt 24 Mandate von 160 werden. Ob diese Fixierung nicht den Anreiz zum Erwerb des Bürgerrechts mindern wird, ist nicht unzweifelhaft; denn der Erwerb des Bürgerrechts ist der Sozialdemokratie ja keineswegs der letzte Ausdruck eines speziellen Hamburgertums, sondern ein Mittel auch im Hamburger Stadtstaat die gegenwärtige Staats- und Gesellschaftsordnung zu beseitigen. Die neuesten Bürgerlisten sprechen allerdings gegen eine solche Vermutung, möglich aber auch, daß man sich nun vorerst die 24 Sitze bestimmt sichern will.

Die Kandidatenernennung fiel bislang bei den allgemeinen Wahlen in der Hauptsache den Bürgervereinen, in den Grundeigentümerwahlen

[1] Nach N. E. May. Zur Hamburger Wahlrechtsvorlage hatten von 43731 Neubürgern aus den Jahren 1896—1904 insgesamt 27746 ein Einkommen bis 2000 Mk.

den Grundeigentümervereinen, bei den Notabeln dem Notabelwahlausschuß zu.

Die Bürgervereine sind Bezirksvereine, die mit dichtem Netz alle hamburgischen Stadt- und Gebietsteile übersponnen haben. Sie beschäftigen sich programmäßig mit allgemeinen und speziellen Kommunalfragen. Mit ihrer großen Mitgliederzahl sind sie ein vortrefflicher Sammelpunkt der Bürger und Förderer des Gemeinsinnes. Ihre Physiognomie ist die des Mittelstandes, natürlich mit Schattierungen. Ein großer Teil ihrer Tätigkeit liegt auf sozialem Gebiet, wo sie durch tätige Mitarbeit und finanzielle Unterstützung viel Gutes leisten. Ein Teil der Bürgervereine ist dann noch in dem Zentralverein zusammengefaßt, der ein nicht immer glückliches Neben- oder Nachparlament bildet.

Die Vereine besorgten früher für ihre Bezirke langausschauend die Wahlen, die im großen und ganzen von der Vereinsparole beherrscht wurden.

Während sie in den allgemeinen Wahlen, abgesehen von den Kompromissen mit den Gegnern, im wesentlichen freie Hand hatten, band sie bei den Grundeigentümerwahlen die Rücksicht auf den allmächtigen Grundeigentümerverein. Auch hier kam meist eine Vereinbarung zustande, die dem Kandidaten ein sicheres Mandat verschaffte.

Die Notabelwahlen dienten in Wahrheit der Selbstergänzung der Bürgerschaft. Die Notabeln sympathisieren wohl zu zwei Dritteln mit der Fraktion der Rechten der Bürgerschaft. Früher stellte diese selbst einen Auffsatz von 20 Personen zusammen, der regelmäßig durchging. In den letzten Jahren besorgte ein aus Notabeln gewählter Wahlausschuß das Wahlgeschäft mittelst eines 14 Tage vor der Wahl publizierten Auffsatzes von 30 Personen. Da aber dieser Ausschuß in seiner Zusammensetzung durchaus dem Einfluß der Rechten unterlag, vermochte er nur eine der Rechten genehme Kandidatenliste herauszugeben und besorgte in Wahrheit die Geschäfte dieser Fraktion.

Bislang kam eigentliche Politik für die Bürgerschaft nicht in Frage. Seiner Handelsstellung entsprechend schwamm Hamburg im allgemeinen in einem behaglich und breit dahinströmenden, altererbten, bürgerlichen Liberalismus, der für eigentliche politische Aktionen in dem Reichstagswahlverein zusammengefaßt war. Neuerdings machte sich zunächst nach links abschattierend ein liberaler Verein geltend. Wenn auch das Eindringen der Sozialdemokratie in die Bürgerschaft seit der Reform von 1896 auch dorthin die eigentliche Politik trug, so blieb doch der Wahlkampf lokalpolitisch. Die Bürgerschaft ist eben trotz ihres staatsrechtlichen Charakters, namentlich seitdem ihr die Reichsverfassung die Betätigung nach

außen genommen hat, ein Stadtparlament. Wenn sie auch im Gegensatz zu reinen Kommunalversammlungen als Mitsouveränin keinem Aufsichtsrecht unterliegt, wenn ihre Beschlüsse auch keiner Genehmigung bedürfen und die Versammlung unauflösbar ist, wenn auch das von ihr beratene Budget mit etwa 140 Millionen ein erhebliches ist, wenn auch infolge der handelspolitischen Stellung Hamburgs ihre Beschlüsse eine große Tragweite haben, so ist sie doch sonst Zoll für Zoll eine Gemeindeversammlung. Die Bürgerschaft tagt permanent, des Abends, die meisten Mitglieder wohnen bezw. wohnten innerhalb der sie wählenden Stadtbezirke. Sie gerieren sich in der Hauptsache als Mandatare ihrer speziellen Wahlbezirke. Daher war auch die Gruppierung innerhalb der Bürgerschaft nach sozialen und gesellschaftlichen Gesichtspunkten, nicht nach politischen erfolgt. Die drei alten Fraktionen: Rechte, linkes Zentrum und Linke, lehnten sich geschichtlich an die Hamburger Konstituante (1848—1850) an. Das Palladium einer politischen Partei, ein Fraktionsprogramm, hatte keine. Auf der Rechten saßen vorwiegend die großen Kaufleute und Juristen, kurz gesagt, die Leute, die Senatoren werden konnten. Im linken Zentrum ungefähr dieselbe Zusammensetzung, vielleicht mit einer Schattierung in den Mittelstand hinüber. Auf der Linken der Mittelstand, namentlich die Leute, die es geschäftlich zu etwas gebracht hatten und nun im Bürgerschaftsmandat die Krönung ihrer geschäftlichen und kommunalen Tätigkeit sahen.

Dieses gemütliche Stilleben der Bürger unter sich ward gestört durch das Eindringen der Sozialdemokratie in Wahlkampf und Parlament. Dann wurde bald darauf bei der Erörterung der Vorortbahnvorlage eine Fülle sozialer Probleme wie Arbeiterwohnungen, Sanierung, Tarifsätze usw. angeschnitten, die schon andere Debatten zeitigten. Ganz und gar anders ward es aber durch die Wahlrechtsvorlage. Die Gegner derselben, zum Teil auch auf der Rechten sitzend, riefen den gesamten deutschen Liberalismus zur Hilfe, scharf trafen die Geister aufeinander, und nicht nur über die Wahlrechtsvorlage, auch über andere Probleme trat die Spannung ein. Und als die Rechte durch ein Rundschreiben eine strenge Parteidisziplin einzuführen suchte, trat ein Teil ihrer Mitglieder aus, aus anderen Fraktionen folgten gleichfalls Mitglieder diesem Vorgehen.

Das waren die Anzeichen, daß es mit der halbhundertjährigen Gemütlichkeit in der Hamburger Bürgerschaft vorbei sei.

Die aus der Rechten ausgeschiedenen Mitglieder bildeten zusammen mit ihren Gesinnungsgenossen aus anderen Teilen des Hauses die neue Fraktion der „Vereinigten Liberalen", zunächst mit 13 Köpfen. Fußend auf der Bekämpfung der von ihnen als reaktionär verurteilten Wahlreform entwickelten

sie sowohl einerseits ein politisches sehr liberales Programm für Hamburger Fragen, als auch stellten sie andrerseits ihre politischen Aktionen auf das allgemeine Programm des deutschen Liberalismus ab. Dieser Druck erzeugte Gegendruck, und nun traten sämtliche alten Fraktionen mit politischen Programmen hervor, die allerdings in Wahrheit mehr auf eine Rechtfertigung des bisherigen Verhaltens, als auf Aufstellung neuer und überraschender Gesichtspunkte hinaus liefen. Wie sich die drei alten Fraktionen auch formell zum gemeinsamen Kampf gegen die Gärung infolge des neuen Sauerteigs der Vereinigten Liberalen verbündeten, so ermangelten auch die drei Parteiprogramme außer einigen rein lokalpolitischen Momenten durchaus der trennenden Ziele, charakterisierten sich vielmehr sämtlich als Spielarten des oben gekennzeichneten altererbten hanseatischen Liberalismus.

Daß die Sozialdemokratie die neue bürgerliche Fraktion als den treibenden Keil mit Freuden begrüßte, den sie innerlich für den Johannes ihrer neuen Zeit hielten, ist selbstverständlich.

Unter diesen Konstellationen ist im Oktober 1906 der Wahlkampf für die im Februar 1907 vorzunehmende halbschichtige Erneuerung der Bürgerschaft eröffnet.

Der erste Erfolg der Wahlreform war, daß die Bürgervereine nicht in altem Umfange die Kandidatennominierungen vorzunehmen vermochten. Ein Verhandeln und Paktieren zwischen den einzelnen Vereinen um die Besetzung der Vorschlagslisten, ein Streiten innerhalb der Vereine, ob rechts oder links, begann. Auch die fünf Fraktionen arbeiteten den Winter über mit Hochdruck, endlich das Bestreben einzelner Sonderinteressen und Sonderkandidaten dazwischen.

Für die auf den 1. Februar anberaumten allgemeinen Wahlen im Stadtgebiet waren im ganzen elf Vorschlagslisten eingereicht, fünf von den Fraktionen, sechs von einzelnen Gruppen. Untereinander waren dann die einzelnen Listen, namentlich die der alten Fraktionen mit einander verbunden.

Von den Fraktionen erhielten

	Stimmen		Sitze
	Gruppe I	Gruppe II	
Rechte	12230	7017	3
Linkes Zentrum	26982	8632	8
Linke	15717	7581	6
Vereinigte Liberale . . .	22042	40255	7
Sozialdemokraten	5586	135400	10

und zwar bei einer Gesamtstimmenzahl von 109063 in der ersten, 222278 Stimmen in der zweiten Gruppe.

Die Verteilungszahl für die Gruppen sowie das Resultat der Verteilung der Sitze waren übrigens nur mit einem sehr komplizierten Rechnungsverfahren zu erlangen.

Vier von den insgesamt zu besetzenden Sitzen fielen anderen Vorschlagslisten zu.

Die Grundeigentümerwahlen fanden am 15. Februar statt. Sieben Vorschlagslisten waren aufgestellt. Die fünf Fraktionen teilten sich

	Stimmen	Sitze
Rechte	6213	2
Linkes Zentrum	19924	6
Linke	21945	7
Vereinigte Liberale . .	6321	2
Sozialdemokraten . . .	3811	1

Zwei Sitze gingen an eine lokale Vorschlagsliste.

Am 28. Februar endlich wurden die Notabelnwahlen abgehalten. Da die Sozialdemokraten hier ausschieden, gab es nur vier Vorschlagslisten. Das Resultat war:

	Stimmen	Sitze
Rechte	8406	12
Linkes Zentrum	2851	4
Linke	2080	2
Vereinigte Liberale. . .	1943	2

Die auf dem Landgebiet nach dem alten Wahlgesetz, zum Teil mittelst Stichwahlen erzielten Resultate gaben von sieben Sitzen der Rechten zwei, dem linken Zentrum drei, den Vereinigten Liberalen zwei Sitze.

Die Fraktionsstärken sind nun — die eingeklammerte Zahl ist die frühere Stärke — wie folgt: Rechte 43 (52), Linkes Zentrum 35 (45), Linke 37 (48), Vereinigte Liberale 23 (14), Sozialdemokraten 19 (13). Fraktionslos sind bislang 3 Mitglieder.

Die neue Bürgerschaft ist im Augenblick, wo ich dies schreibe, noch nicht zusammengetreten. Urteil, ja Prophezeiung muß daher schweigen. Nur Vermutungen haben Raum, und die gehen dahin, daß wohl vieles anders werden wird. Schon die Zusammensetzung der Bürgerschaft in Ansehung der Berufe ihrer Mitglieder spricht dafür.

1904/1905 waren von den 160 Mitgliedern der Bürgerschaft 53 Kaufleute, Reeder und Bankiers, 13 Fabrikanten, 19 Handwerker, 4 Hausmakler, 10 Architekten und Ingenieure, 5 Detaillisten, 12 Richter, 17 Anwälte, 2 Ärzte, 8 Angehörige sonstiger gelehrter Berufe, 4 Redakteure, 2 Privatbeamte, je 1 Kapitän, Landmann und Handlungsgehilfe, 8 ohne besonderen Beruf.

Nach Wahlarten betrachtet, saßen aus den allgemeinen Wahlen: auf der Rechten 9, dem Linken Zentrum 29, der Linken 27, bei den Sozialdemokraten alle 13 Abgeordnete. Zwei Wilde, von denen einer deutsch-sozial war, stammten aus den allgemeinen Wahlen.

Von den Mandaten der Grundeigentümer waren 5 in den Händen der Rechten, 14 in denen des Linken Zentrums, 21 in denen der Linken.

Die 40 Gewählten der Notabeln waren bis auf 2 Mitglieder des Zentrums bei der Rechten.

Diese letzte Fraktion besaß also außer 38 Notabelnsitzen nur 5 aus den Grundeigentümerwahlen und 9 aus den allgemeinen.

Die wichtigsten Berufsgruppen waren folgendermaßen verteilt: Von den 53 Kaufleuten, die also gerade den dritten Teil der Bürgerschaft ausmachen, gehörten 21 der Rechten, 17 dem Zentrum, 15 der Linken an. Die 12 Richter saßen alle bis auf einen beim Zentrum, auf der Rechten. Die Rechtsanwälte verteilten sich mit 8, 6 und 3 Abgeordneten auf die Rechte, Zentrum und Linke. Die Handwerker saßen mit 11 Abgeordneten in der Mehrzahl bei der Linken, die Rechte wies nur 1, das Zentrum 3 Handwerker auf. Ein Arbeiter saß überhaupt nicht in der Bürgerschaft. Selbst die Sozialdemokraten hatten keinen Arbeiter, sondern die Fraktion setzte sich aus 5 Handwerkern, 4 Redakteuren, 2 Privatbeamten und ebensoviel Detaillisten zusammen. Der einzige Handlungsgehilfe der Bürgerschaft war Deutsch-Sozial.

Von allen Parteien zeigte das typischste Gepräge die Rechte: Sie erschien nicht nur als Partei der Großkaufleute und Juristen, mit ihren 34 Notabeln von 52 Mitgliedern als die Repräsentantin der althamburgischen Verwaltungstechnik, sondern sie wies auch mit 38 geborenen Hamburgern in ihrer Mitte, wobei von den 14 nicht in Hamburg geborenen Mitgliedern noch die Hälfte auf die von auswärts zugezogenen Gelehrten entfiel, sich als die Bewahrerin der reichsstädtischen Tradition aus. Ihr gegenüber erschien die Linke als die Vertreterin des in gutbürgerlicher Nahrung sich befindlichen Mittelstandes.

Bemerkenswert dürfte noch sein, daß von den 160 Mitgliedern genau die Hälfte, nämlich 80 Notabelwähler waren, und daß dagegen, ein Zeichen des Wachsens der Stadt, von den 160 Bürgerschaftsmitgliedern nur 87 geborene Hamburger waren.

Eine zu ähnlichen statistischen Betrachtungen Material gewährende Zusammenstellung über die neue Bürgerschaft ist noch nicht in meinen Händen, sicherlich wird sie aber eine große Wandlung in vielen Punkten erkennen

lassen. Aber auch sonst birgt diese neue hamburgische Ära Stoff genug zu bedeutsamen politischen Konstellationen. Wie stark, wie weittragend und wie anhaltend die Triebkraft des neuen Sauerteigs sich zeigen wird, steht dahin. Auffallend ist an dieser Bewegung die starke Beteiligung der Studierten und Beamten. Nicht nur die Juristen haben sich zum Teil den Vereinigten Liberalen zugewandt — unter den 23 Fraktionsmitgliedern sind deren 9, unter den 20 Notabelnkandidaten figurierten 10 Juristen — auch in Mediziner- und Lehrerkreisen haben sie unzweifelhaft eine Bewegung ausgelöst. Ob die Menge der Beamten ihnen aus ähnlichen Motiven Gefolgschaft leistet, wie vor einer Reihe von Jahren den Antisemiten, wird sich zeigen.

Der Senat. Seine staatsrechtliche Stellung. Wahl. Organisation. Der Bürgermeister. Behörden und Deputationen. Die Beamten.

Ueber das Verhältnis der beiden Faktoren in der Lenkung des Staates und der Stadt Hamburg sagt Artikel 6 der Verfassung vom 13. Oktober 1879: Die höchste Staatsgewalt steht dem Senate und der Bürgerschaft gemeinschaftlich zu. Die gesetzgebende Gewalt wird von Senat und Bürgerschaft, die vollziehende vom Senat, die richterliche von den Gerichten ausgeübt. Gewöhnlich will man auf Grund dieser Bestimmung eine gemeinsame Staatsgewalt von Senat und Bürgerschaft konstruieren. Ich halte dies aus geschichtlichen und praktischen Gründen für verfehlt und halte vielmehr dafür, daß der Senat gleichwie ein ursprünglich autokratischer, durch konstitutionelle Konzessionen beschränkter Monarch im Alleinbesitz einer durch das Mitgesetzgebungs- und Verwaltungsrecht der Bürgerschaft beschränkten konstitutionellen Staatsgewalt ist.

Aus diesem Besitz einer konstitutionellen Staatsgewalt fließen dem Senat eine Menge von Regierungsrechten, außerdem ist er Chef der Exekutive.

Man kann also auf das Verhältnis zwischen Senat und Bürgerschaft das Schema für Gemeindevorstand und Kommunalversammlung durchaus nicht anwenden. Die Stellung des Senats ist analogielos.

Der Senat besteht aus 18 lebenslänglich gewählten Mitgliedern, von denen 9 Juristen und 7 Kaufleute sein müssen. Fähig zur Senatswahl ist, wer das passive Bürgerschaftswahlrecht besitzt. Nahe Verwandtschaft oder Schwägerschaft mit Ratsmitgliedern macht inhabil. Die Senatoren

werden gewählt auf Grund eines zwischen Kommissarien des Senats und der Bürgerschaft vereinbarten geheimgehaltenen Aufsatzes von vier Personen. Von diesem geheimen Aufsatz streicht der Senat zwei Namen, und von den nun publizierten zwei Kandidaten wählt die Bürgerschaft einen mit einfacher Stimmenmehrheit.

Mit der Wahl ist der Erwählte Senator. Vereidigung und Einführung sind nur Verpflichtungen des bereits mit dem Senatsamt Bekleideten. Zur Annahme besteht der oben besprochene Zwang.

Die Ordnung des Senats ist kollegial. Der Bürgermeister ist nur primus inter pares, Vorsitzender des Kollegiums und Repräsentant nach außen. Materielle Vorrechte stehen ihm nicht zu. Der Bürgermeister und sein Stellvertreter werden alljährlich gewählt. In Berücksichtigung des Umstandes, daß kein Senator länger als zwei Jahre hintereinander Bürgermeister sein darf, hat sich der Gebrauch entwickelt, daß die drei ältesten juristischen Senatoren alternierend zum Bürgermeister bezw. Stellvertreter gewählt werden.

Die Senatoren sind, trotzdem sie ein Amt bekleiden, keine Beamte, sondern nehmen eine besondere staatsrechtliche Stellung als Teilhaber an der Inhaberschaft der Staatsgewalt ein.

Ebensowenig sind es die Gehilfen der Senatoren, die vier Syndiken und die beiden Sekretäre, regelmäßig Juristen, auch Staatswissenschaftler. Man nennt sie, die ein votum decisivum nicht haben, im Gegensatz zu den Herren in senatu die Herren de senatu. Die diesen untergeordneten ständigen Hilfsarbeiter des Senats, drei Juristen mit Richterqualität, sind aber bereits Beamte, ebenso natürlich die Arbeiter der Senatskanzlei und der Senatsbedienung.

Der Senat arbeitet zwar vielfach im Plenum, außerdem sind aber noch besondere Senatsabteilungen von mindestens fünf Mitgliedern außer einem Syndikus oder Sekretär gebildet. Diese Abteilungen üben die Aufsicht über die unterstellten Behörden, bereiten die Anträge der Bürgerschaft und der Behörden sowie der Privatpersonen für das Plenum vor und entscheiden in ihnen vom Plenum delegierten Sachen.

Der Senat bedarf zur Ausübung seiner Regierungsrechte und zur Ausführung seiner Verwaltungsaufgaben eines umfangreichen Behördenmechanismus.

Dieser gliedert sich in rein senatorische Behörden, die aus Senatoren und bürgerlichen Mitgliedern gemischten Behörden, die übrigen Behörden hamburgischen Ursprungs und die hamburgischen Verwaltungsbehörden reichsrechtlichen Ursprungs.

Von den rein senatorischen Behörden sind wichtig die Kommission für

Reichs- und auswärtige Angelegenheiten, die Justizverwaltung und die Polizeibehörde.

Die zweite Art sind vorzugsweise die sogenannten Deputationen. Vom Senat werden für sie ein oder zwei Mitglieder ernannt, denen der Vorsitz gebührt, die bürgerlichen Mitglieder werden entweder von der Bürgerschaft gewählt, oder treten anderweit kraft Ernennung, Amtes oder Wahl hinzu. Die bürgerlichen Mitglieder sind keine Beamte.

Die Deputationen entscheiden kollegial in periodischen Sitzungen, im Interesse der laufenden Verwaltung ist aber der Vorsitzende mit einer Reihe von Sonderrechten ausgestattet.

In den Deputationen ruht das finanzielle Geschick des Staates, vor allem bei der den hamburgischen Fiskus repräsentierenden Finanzdeputation. Um allseitig das fiskalische Interesse zu wahren, deputiert die Finanz-Deputation wieder ihre Mitglieder in andere Deputationen. Ihr an die Seite gerückt sind die Deputation für indirekte Steuern und die Steuerdeputation. Hier finden sich auch Behörden von eminenter sozialer Bedeutung: das Armenkollegium, die durch ein Gesetz von 1892 reorganisierte altbewährte Büsch'sche Allgemeine Armen-Anstalt, die Schankkonzessionsbehörde und die Behörde für Wohnungspflege. Ihnen an die Seite treten für Hamburg, zur Bewältigung zum Teil ungeheurer Aufgaben berufen, die Oberschulbehörde und die Medizinalbehörde. Die erstere bearbeitet nicht nur die höheren und die Volksschulen, sondern hat auch die großen wissenschaftlichen Institute, die universitätsgleiche Einrichtungen besitzen, unter sich, daran sich ein fast alle Disziplinen umfassendes Vorlesungswesen angliedert. Die Medizinalbehörde erfüllt außer den medizinalen und hygienischen Aufsichtspflichten die schwere Aufgabe, die bekannten großen hamburgischen Krankenanstalten zu verwalten.

An diese Deputationen reihen sich die drei dem Erwerbsleben gewidmeten Institutionen: Handelskammer, Gewerbekammer und neuerdings Detaillistenkammer. Die vielfach verlangte Arbeiterkammer steht noch in weiter Ferne. Man kann sie nur aufs lebhafteste herbeiwünschen; die Menge der hamburgischen Arbeiter, die Wichtigkeit der von ihnen geleisteten Dienste, die komplizierte Natur namentlich der mit der Schiffahrt verbundenen Betriebe lassen sie als dringendes Bedürfnis erscheinen.

Die auf reichsrechtlicher Organisation beruhenden Behörden: Strandämter, Standesämter, Zollbehörden usw. bieten keine Besonderheiten.

Dieser komplizierte Behördenmechanismus — allein 12 rein senatorische Behörden, 22 Deputationen sind vorhanden — verlangen eine ungemein

große städtische Beamtenschaft, die jetzt etwa 13000 Köpfe umfaßt, und über 40 Millionen Mk. Besoldung beansprucht.

Der Mangel einer höfischen Rangordnung usw. hat eine eigentliche organische Gliederung der Beamtenschaft nicht aufkommen lassen. Die neue Gesetzgebung hat zwar manchmal dazu einen Anlauf durch Wendungen wie: Oberbeamte, Räte, Bauräte, juristische und technische Beamte, technische, Bureau- und Unterbeamte genommen. Allein die einzig konsequente Einteilung gibt die neue Gehaltsordnung vom 30. März 1900.

Die Herren in vel de senatu sind keine Beamte, erhalten daher auch kein Gehalt, sondern ein Honorar. Dieses beträgt für die juristischen Senatoren 25000 Mk., für die kaufmännischen 12000 Mk. Letztere dürfen ihr Geschäft beibehalten, während die Juristen das ihrige mit der Wahl aufgeben müssen. Die Bürgermeister erhalten eine mäßige als Repräsentationsgelder anzusehende Funktionszulage von 5000 bezw. 3000 Mk.

Die geltende Gehaltsordnung beginnt demnach mit den ständigen Hilfsarbeitern des Senats. Sie umfaßt 21 Klassen, von denen die erste ein Jahresgehalt von 1300—1700 Mk., die 21. ein solches von 8000—12000 Mark bezieht. Die Gehaltssteigerungen erfolgen nach dem Grundsatz von 4—5 Alterszulagen, die in gesetzlichen Fristen von 3—4 Jahren vom 25. Lebensjahr an zum Beginn des Kalenderjahres erfolgen, ohne daß entsprechend viele Vormänner fortgefallen sein müssen. Freie Dienstwohnung wird bei den unteren Stufen mit 10 % des Gehalts, bei den höheren nach bestimmt normierten Sätzen in Abzug gebracht. Vollständige Dienstkleidung wird bei Stufe 1—8, d. h. bis zum Höchstgehalt von 4000 Mk. mit 50 Mk. jährlich, bei 9—11 mit 150 Mk. berechnet. Bereits ist aber am 2. Februar d. Js. der Entwurf zu einer neuen Gehaltsordnung von der ernannten Senats- und Bürgerschaftskommission ausgegeben, und allgemach ein heftiger, zunächst mit Zeitungsartikeln und Petitionen ausgefochtener Kampf zwischen den Beamtenkategorien um die einzelnen Sätze entbrannt.

Sämtliche Verwaltungsbeamte unterstehen einem Disziplinargesetz vom 7. Januar 1884, das als durch den Vorgesetzten zu verhängende Ordnungsstrafen — Geldstrafe, Warnung, Verweis — und als Strafe im förmlichen Disziplinarverfahren Dienstentlassung kennt.

Sämtliche Beamte haben einen Anspruch für sich auf Pension beim Ausscheiden wegen geistiger und körperlicher Schwäche und einen solchen auf Reliktenversorgung. Diese Ansprüche erfüllt eine staatliche Pensionskasse, zu der die Beamten selbst durch Abzug eines Monatsgehalts bei Ernennung und Abzug der ersten monatlichen Erhöhungsrate bei Alterszulagen beisteuern.

Der Senat ernennt und vereidigt die juristischen und technischen Beamten des höheren Verwaltungsdienstes; die Bureaubeamten, die technischen Beamten und Unterbeamten ernennt und beeidet die betreffende Behörde.

Den meisten Behörden und Deputationen sind juristische Beamte beigegeben, welche die Beschlüsse derselben vorbereiten und für deren Ausführung Sorge tragen; sie führen den Titel Räte, haben in der Behörde eine beratende Stimme, können als Referenten zu den Sitzungen des Senats und seiner Abteilungen zugezogen werden und sind wie die technischen Oberbeamten dem Vorstand der Behörde dienstlich unterstellt. Sie gehen hervor aus den Verwaltungsassessoren, welche vom Senat nach Bestehen der zweiten hamburgischen juristischen Prüfung oder eines auswärtigen Assessorenexamens ernannt werden. Die Verwaltungsassessoren sind verpflichtet, die dienstlichen Funktionen zu übernehmen, welche die Kommission für den höheren Verwaltungsdienst ihnen zuweist, und erhalten dann ein monatliches Honorar von 200—400 Mk.

Für die technischen Beamten des höheren Verwaltungsdienstes ist eine akademische Vorbildung vorgeschrieben; sie führen ihren amtlichen Funktionen entsprechende Titel, wie Direktor, Inspektor, Baurat usw.

Ausnahmsweise können diese juristischen und technischen Oberbeamtenstellen auch mit nicht akademisch gebildeten Leuten besetzt werden.

Die Bureaubeamten machen ein Examen für den unteren Verwaltungsdienst, die technischen Beamten müssen eine technische Vorbildung nachweisen, die Unterbeamten rekrutieren sich meist aus den Militäranwärtern und Schutzleuten.

Die hamburgischen Beamtengehälter erscheinen ihrem absoluten Betrage nach sehr hoch. Zum Beispiel erreichen die Richter erster Instanz mit etwa 47 Jahren das Höchstgehalt von 10 000 Mk. Die Räte und technischen Oberbeamten sind ihnen gleichgestellt. Bureauvorsteher steigen bis 4400 Mk. Assistenten bis 3300 Mk., Kanzlisten bis 3500 Mk., Schutzleute und Feuerwehrmänner bis 1900 Mk. Allein dabei ist zu bedenken, daß einmal meist alle Nebenbezüge, wie Wohnungsgeldzuschuß, Service, Kleidergeld usw., wegfallen und daß die hamburgischen Lebensbedingungen mit zu den teuersten Deutschlands gehören. Das gilt vielleicht nicht von den Wohnungen. Einstubenwohnungen kosten etwa 180 Mk., Zweistubenwohnungen 300 Mk. das Jahr. Drei- bis vierstubige Etagen 600 Mk., bessere Wohnungen 1200—2000 Mk. Dagegen sind alle Lebensmittel, alle Bekleidungsstoffe, alle persönlichen Bedienungen und Handwerkerlöhne hoch. Kostspielig ist auch die mit Rücksicht auf die weitläufige Bauart Hamburgs und die Teilung durch die ver-

schiedenen Wasserstraßen durchaus notwendige Benutzung von Verkehrsmitteln.

Die gesellschaftliche Bedeutung des höheren Beamtentums ist im Vergleich zu der oben besprochenen dominierenden Stellung der Kaufmannschaft nicht groß. Daher nimmt er auch in der kommunalen Politik keine ausgezeichnete Stellung ein.

Früher war den Beamten durch die hamburgische Verfassungsbestimmung, daß alle Beamten mit Ausnahme der Richter des passiven Wahlrechts entbehrten, eine markante politische Tendenz, nämlich die, diese historisch gewordene, aber längst unhaltbare Vorschrift zu beseitigen, angewiesen. Die mittleren Beamten haben wenigstens vor einigen Jahren geglaubt, unter den Fittichen des Antisemitismus zu ihrem, natürlich auch noch mit anderen Ideen ausgestatteten Ziele zu gelangen. Ein großer Teil der Unterbeamten dürfte sich, nach außen hin natürlich unkontrollierbar, in die Arme der Sozialdemokratie geworfen haben. Ihre Stimmmassen mögen sich nach der Verfassungsänderung, die ihnen das passive Wahlrecht gab, im Frühjahr 1907 aber bei den vereinigten Liberalen gefunden haben. Vor allem sind es die Subalternbeamten, die jetzt massenhaft das Bürgerrecht erwerben. In einzelnen Stadtteilen, wie Barmbeck und Eimsbüttel, haben sie einen großen Einfluß bei den Bürgerschaftswahlen erworben und werden diesen zweifellos steigern. Wirtschaftlich haben sie sich zu einem Verein hamburgischer Staatsbeamten zusammengeschlossen, der neben der Beschaffung guter und billiger Nahrungsmittel und Gebrauchsgegenstände auch den Korpsgeist zu heben weiß. Aber natürlich hat die Einrichtung dieses Konsumvereins mit seinen Verkaufsstellen den Beamten wieder die Feindschaft der kleinen Handwerker und Ladenbesitzer heraufbeschworen.

Verhältnis zwischen Senat und Bürgerschaft. Die bürgerlichen Ehrenämter.

Der Senat ist, wie gesagt, im Alleinbesitz einer konstitutionellen Staatsgewalt, rechtlich allein in der Gesetzgebung und Teilen der Verwaltung durch die Bürgerschaft beschränkt.

In Ansehung der Zusammenarbeit von Senat und Bürgerschaft sei eingangsweise gleich bemerkt, daß eigentliche gemeinschaftliche Sitzungen nur zu solennen Zwecken stattfinden, daß die Arbeit sonst eine streng getrennte ist. Der Senat kann jedoch an die Bürgerschaft jederzeit Kommissare entsenden, welche stets gehört werden müssen. Auf Verlangen der Bürgerschaft muß er solche schicken.

Der Verkehr zwischen Senat und Bürgerschaft ist also im wesentlichen auf die Stellung von Anträgen beschränkt. Beiden Seiten steht die Initiative zu, tatsächlich übt sie in den meisten Fällen der Senat.

Obgleich diese rechtliche Ordnung des Verhältnisses zwischen Senat und Bürgerschaft seit Jahrhunderten ziemlich die gleiche geblieben ist, beginnt sich in unseren Tagen die tatsächliche Ordnung sehr von ihr zu differenzieren.

Der Rat war zwar von alters her im Besitz der Herrlichkeit, die Ratmänner waren die Herren. Allein abgesehen von den staatlichen Funktionen und bescheidenen Ehrenrechten waren auch die Senatoren Bürger.

Heute beginnen der Senat und seine Mitglieder sich immer fester in die Vorstellung einer bundesfürstlichen Souveränität einzuleben, während die Bürgerschaft, von Tag zu Tag mehr und mehr den Charakter eines aristokratischen Beirats der Regierung aufgebend, wird, was andere Parlamente auch sind.

Die Gründe liegen auf der Hand. Wenn jetzt die Senatoren über fast 900 000 Einwohner, anstatt über 300 000, gesetzt sind, wenn jetzt das Budget anstatt weniger Millionen deren fast anderthalb Hundert umfaßt, wenn die früher zweifelhafte und auf alle Fälle gefährdete Stellung der hanseſtädtischen Senate durch die Reichsverfassung und den „ewigen Bund" garantiert ist, wenn jetzt ein eifriger Verkehr zwischen Kaiser und Bundesfürsten und dem Senat Platz gegriffen hat, wenn höfisches Zeremoniell und Rangfragen, wenn jetzt monarchischer Prunk und Uniformen auch in die Bürgersäle des Rathauses eingedrungen sind, dann mußte das alles den Senat äußerlich heben.

Die wählende Bürgerschaft demokratisierte sich mit ihrem Wachsen. Dem entsprechen die Wahlen. Die, wenn auch noch bescheiden an die Türe des Sitzungssaales pochenden sozialen Fragen, die harten Gegensätze des Klassenkampfes vergröbern eine Versammlung. Und endlich hat auch die hamburgische Bürgerschaft, wie alle parlamentarischen Versammlungen der Welt, der neuen Zeit, die Parlamentarier mit anderen und mit viel ungünstigeren Augen als ihre Väter ansieht, ihren Tribut zahlen müssen. Über das alles vermag die immer noch festgehaltene Form der Bürgerschaft als Mitsouverän, die Courtoisie gegen ihren Präsidenten u. a. m. nicht zu täuschen. So mußte die Bürgerschaft unaufhaltsam unter den Senat sinken, der augenblicklich eine glänzendere und bedeutsamere Stellung in Hamburg einnimmt als je zuvor.

Daher wird man auch im Senat die treibenden Ursachen des Fortschritts suchen müssen. Das ist auch ganz natürlich. Er ist durch seine

geringe Mitgliederzahl, durch seine straffere Konzentration, durch die Möglichkeit, mit Hilfe der Verwaltungsorgane sich ständig zu unterrichten, die permanente Fühlung mit den Reichsbehörden dazu prädestiniert. Dann saugt er auch durch die Senatswahlen die besten Kräfte der Bürgerschaft auf.

Trotzdem muß man im Verhältnis des Senats zur Bürgerschaft das Übergewicht des ersteren nicht zu hoch anschlagen. Der Senat ist kein der Bürgerschaft fremd von außenhin gegenübergestelltes Element. Er ist durch die Wahl und durch die Herkunft der Kandidaten ein Erzeugnis der Bürgerschaft. Verwandtschaftliche, geschäftliche, gesellschaftliche Bande knüpfen ihn aufs engste an diese. Daher kann er, wenn er auch vielleicht im Augenblick den Sieg davonträgt, seinen Willen in Einzelfragen durchsetzt, dauernd nicht gegen die Richtung der Bürgerschaft regieren; konstante Strömungen der Bürgerschaft finden ihren Weg in den Ratssaal.

Die vor 200—300 Jahren in Hamburg so häufigen Konflikte sind jetzt selten geworden. Derartige beharrliche Meinungsverschiedenheiten soll verfassungsmäßig eine zu einem Drittel aus Senats-, zu zwei Dritteln aus Bürgerschaftsmitgliedern gemischte Verwaltungsdeputatian zu beseitigen versuchen; gelingt dies nicht, so ist für die Auslegung von Verfassung und Gesetz, ferner für die Entscheidung über ein von einem Streitteil auf Grund dieser in Anspruch genommenes Recht, endlich für die Frage nach der Verantwortlichkeit eines Senats- oder Deputationsmitgliedes ein Spruch des durch Reichsgesetz hierzu autorisierten Reichsgerichts einzuholen. In anderen Fällen entscheidet eine besonders zu konstituierende Entscheidungsdeputation mit Gesetzeskraft.

Die vereinte segenbringende Arbeit der Senatoren mit den Bürgern liegt nicht in den parlamentarischen Institutionen, sondern in den Deputationen, den eigentlichen Kraftquellen der hamburgischen Verwaltung. *In den Deputationen lebt die althistorische Mitarbeit der Hamburger Bürger am Staat.*

Die Wahl der bürgerlichen Mitglieder in die Deputation — soweit solche erforderlich — erfolgt durch die Bürgerschaft mit einfacher Majorität auf Zeit nach einem von der Behörde selbst, ohne Mitwirkung der senatorischen Mitglieder, gefertigten Wahlaufsatze von drei Personen; der Aufsatz ist nicht bindend, mit Ausnahme des für die Finanzdeputation, welchem der Bürgerausschuß einen vierten Namen hinzufügen kann. Die Wahl in eine Deputation hat die Notabilität zur Folge.

Für die Annahme der Wahl in die Deputation besteht der besprochene Zwang.

Die Masse der Deputationsmitglieder stellt die Kaufmannschaft. In den Deputationen wird eine ungemeine Summe von Arbeit geleistet. Die

befruchtenden Ideen haben dort sowohl ihre Quelle, wie die Ausführung der Gesetze und Maßregeln ihren Rückhalt. Neben den Stellen in den Deputationen werden eine Menge von Laien in die Armenverwaltung, in die Schulverwaltung gezogen. Armen- und Schulpfleger brauchen nicht Bürger zu sein, bis auf die Armenbezirksvorsteher. Zu diesen Posten werden außer den Kaufleuten, die überall einmal das Übergewicht haben, auch alle anderen Bevölkerungsklassen, namentlich auch Handwerker, Beamte, Angestellte herangezogen. In der Armenverwaltung Arbeiter einzustellen, hat sich ebenso wie in der Schulpflege im allgemeinen als unmöglich erwiesen. Frauen werden in der Armenpflege als Pflegerinnen zugelassen.

Das System, Bürger in möglichst weitem Umfange zur Übernahme von Ehrenämtern heranzuziehen, ist so alt wie Hamburg selbst. Ich halte diese Mitarbeit der Bürger für die eigentliche Quelle, aus der in Hamburg der Strom des Lebens geflossen ist. Diese Erkenntnis ist auch in Hamburg durchaus verbreitet, ein edler Ehrgeiz läßt mittels bürgerlicher Tüchtigkeit nach den Stellen in den Deputationen streben und selten wird die häufig recht große Mühe und Last der bürgerlichen Deputationen als eine unangenehme Pflicht empfunden. Und auf der Arbeit und Erfahrung in den Deputationen baut sich wieder die Sachkenntnis der Bürgerschaft — genau die Hälfte der 160 Mitglieder von 1903/04 Notable, also mit Ausnahme der 12 Richter 68 frühere oder jetzige Deputierte — auf, und so kommt an einer zweiten Stelle wieder die ehrenamtliche Tätigkeit der Bürger dem Staate zugute.

Es ist zu bedauern, daß sowohl die Entwicklung Hamburgs selbst zur modernen Großstadt als auch die gesteigerten und neuen Forderungen der juristischen und der sozialen Gesetzgebung es unmöglich gemacht haben, die Stadtaufgaben im alten Umfange durch die Bürger zu bewältigen und ein großes Beamtenheer — vielleicht 13 000, d. h. annähernd auf 30 männliche Einwohner ein Beamter — erfordert haben.

Verhältnis zu den umliegenden Landschaften.

Im Anfange des 19. Jahrhundert umgaben die Stadt Hamburg noch erhebliche ländliche Gebietsstrecken, welche in die Gebiete der Patrone vom Kloster St. Johannis, vom Hospital St. Georg, vom Hospital vom Heiligen Geist, der Landherren von Hamm und Horn, vom Hamburger Berge, von Bill- und Ochsenwerder und das der Waldherren zerfielen.. Ein Gesetz vom 18. Juni 1829 räumte mit den mittelalterlichen Rechten auf und schuf die Patronagen der Vorstädte und die Landherrenschaften der Marsch-

und Geestlande. Im Jahre 1868 wurde zunächst die Vorstadt St. Georg mit der Stadt vereinigt; St. Pauli blieb Vorstadt, daneben umgab die Stadt ein Gürtel von 15 Vororten. Diese Bezirke, den ländlichen Zwecken zunächst durch Garten- und Villenanlagen, dann auch durch eigentliche städtische Bebauung immer mehr entzogen, wiesen noch immer in rechtlicher und administrativer Beziehung Verschiedenheiten gegen die Stadt auf. Dem machte ein Gesetz vom 22. Juni 1894 ein Ende, das Vorstadt und Vororte allesamt mit der Stadt vereinigte, auch die Billwerder Insel ihr zulegte. Nun sind von dem großen hamburgischen Gebietskomplex an Elbe und Alster eigentlich nur noch die Geestdörfer: Gr.-Borstel, Langenhorn und Fuhlsbüttel nicht eingemeindet. Aber sie sind nicht nur mit städtischen Bauten durchaus durchsetzt, sondern viele offene Fragen: Polizei, Wasserversorgung, Beleuchtung, Sielanlagen, Schulorganisation, Besteuerung, drängen zu einer über kurz oder lang vorzunehmenden Eingemeindung auch dieses Restes.

Dann wird das Hauptstück hamburgischen Gebiets nur noch Stadt sein. Für den Auszug hamburgischer Industrie auf Hamburger Landgebiet, für die Besiedlung der Landgemeinden mit Fabrik- und anderen Arbeitern ist dann überall kein Raum mehr. Die Kalamitäten werden dann die umliegenden preußischen Gemeinden eventuell tragen müssen. An den preußischen Elbufern liegen schon seit altersher die berühmten Parks und Sommerwohnungen der Hamburger; die ländlichen Gemeinden: Stellingen, Langenfelde, Niendorf, Lokstedt usw. füllen sich immer mehr mit Bauhandwerkern, die in Preußen wohnen und in Hamburg arbeiten, die andern Arbeiter werden, namentlich wenn erst die Vorortsbahn gebaut ist, folgen, und dann werden diese Gemeinden vor schwer zu bewältigende kommunale Aufgaben gestellt sein.

Der Staatshaushalt.

Das Geldbedürfnis des hamburgischen Staates ist im Etat für 1907 mit 140 074 048,55 Mk. veranschlagt. Davon entfallen 18 423 705,79 Mk. auf den außerordentlichen Etat.

Der Stadthaushalt ist in Hamburg mit dem Staatshaushalt identisch. Die Landgemeinden, Bergedorf und Cuxhaven haben allerdings einen besonderen Gemeindeetat.

Das Finanzjahr geht vom 1. Januar bis 31. Dezember. Die Grundlage des Budgets sind die Etats der einzelneu Behörden.

Die Verwaltungsbehörden haben die Spezialbudgets für das folgende Jahr bis zu einem vom Senat festzustellenden Zeitpunkt der Finanz-Deputation einzureichen. Diese stellt daraus den Entwurf des Staats-Budgets

nach Prüfung der Einzeletats zusammen und reicht ihn vor Ende September dem Senate ein.

Der Senat bringt dann den von ihm redigierten Entwurf des Budgets in Form einer Gesetzesvorlage vor die Bürgerschaft. Hamburg unterscheidet nicht zwischen einem festen und einem beweglichen Budget, sondern hat in Anlehnung an die belgische Verfassung das System des jährlichen, beweglichen Budgets angenommen, dergestalt, daß alle Staatsausgaben und -Einnahmen jedes Jahr in Gesetzesform neu bewilligt werden müssen. Im übrigen ist das Budget gebunden und geschlossen, d. h. alle Behörden dürfen die Gelder nur auf bestimmte Budgetpositionen verwenden und etwaige Ersparungen nicht übertragen, und alle Auszahlungen der Zentrale erfolgen nur auf bestimmte Budgetpositionen. Jede Bewilligung gilt als erloschen, wenn nicht bis zum 30. Juni des dem Budgetjahre folgenden Jahres mit der Ausgabe begonnen ist.

Seiner Form nach zerfällt das Budget in das ordentliche und außerordentliche, von denen das erstere die durch die regelmäßigen Einnahmen, das letztere die durch die außerordentlichen Einnahmen zu bestreitenden regelmäßigen und unregelmäßigen Ausgaben enthält.

Das durch übereinstimmenden Beschluß von Senat und Bürgerschaft als Gesetz festgestellte Budget umfaßt alle für das betreffende Jahr bereits durch Gesetz oder frühere Beschlüsse festgestellten oder bei der Gelegenheit des Budgets beantragten Einnahmen und Ausgaben, nachträgliche Bewilligungen werden ins Budget eingestellt und so behandelt, als ob sie schon mit dem Budget selbst bewilligt wären.

Die Abrechnungen erfolgen in ähnlicher Weise. Die Behörden überreichen mit den Spezialetats die Abrechnungen für das vorige Jahr. Daraus stellt die Finanzdeputation bis Ende März des zweitfolgenden Jahres die Abrechnung auf, die verfassungsmäßig der Bürgerschaft vorzulegen ist und von einer Schätzung des vorigen Jahres begleitet wird.

Den 121 650 342,77 Mk., welche die ordentlichen und regelmäßigen Ausgaben fordern, stehen nach dem Voranschlage nur 117 782 720 Mk. zu erwartende ordentliche Einnahmen gegenüber. Die Defizitgefahr dieses äußerst vorsichtig aufgemachten Budgets ist aber gering, wenn man erwägt, daß z. B. im Etat von 1903 zwar der Ausfall im ordentlichen Etat mit 4 865 647,01 Mk. veranschlagt war, die endgültige Abrechnung aber und Minderausgaben gegen die Schätzung dennoch einen Ueberschuß von 5 360 085,17 Mark ergeben hat. Immerhin sieht die Zukunft nicht ganz so rosig aus, wie in früheren Jahren, und der Lückenbüßer des Etats, die Einkommensteuer, ist pro 1902 von $6^1/_2$ auf 7 Einheiten erhöht.

Die budgetmäßigen Einnahmequellen zerfallen in drei Gruppen: Staatsvermögen, Domänen und Regalien: mehr als 26 000 000 Mk.; Steuern und Abgaben: reichlich 73 000 000 Mk.; Gebühren und sonstige Einnahmen der Behörden: über 17 000 000 Mk.

Die erste Gruppe repräsentiert außer den Regalien das Finanzvermögen des Staats, das er wie ein Privatmann besitzt und nützt, die dritte bietet die überall ziemlich gleichartigen Entgelte für Inanspruchnahme und Tätigkeit der staatlichen Organe. Interessant ist die zweite, die die spezifisch hamburgischen Einnahmequellen umschließt, namentlich die zur Balancierung des Budgets vorzugsweise bestimmte Einkommensteuer.

Wie erwähnt, bestand in Hamburg von je das System der Selbsteinschätzung des Einkommens. Bis 1895 wurde nach einem Gesetz gesteuert, das einen für allemal festfixierten Satz hatte und bei der untersten Stufe (600—800 Mk.) 0,833—0,625 %, von 10 000 Mk. Einkommen ab aber gleichmäßig 3,5 % betrug; nach den Uebergang vorbereitenden Provisorien 1893 und 1895, welche schon mit dem Einkomnen prozentual wachsende Zuschläge hatten, führte das Gesetz von 1895 die doppelte Neuerung der Steuereinheiten und der progressiven Steuerskala prinzipiell ein.

Danach sind steuerpflichtig die Einkommen von 900 Mk. an. Der Einheitssatz für diese unterste Stufe beträgt 0,111—0,160 %, worauf er bis zum Einkommen von 5000 Mk. auf 0,38 % ansteigt. Die Zahl der zu erhebenden Einheitssätze wird jedesmal durch das Staatsbudget bestimmt. Sie hat bislang zwischen 5½ und 7 Einheiten geschwebt. Bei 6 Einheiten entfallen auf ein Einkommen von 1000 Mk. 6 Mk. Steuer, auf ein solches von 50 000 Mk. aber schon 3300 Mk.

Steuerpflichtig sind von physischen Personen alle Hamburger, welche in Hamburg einen Wohnsitz haben, mit Ausnahme derjenigen, welche in einem andern Bundesstaate ihren dienstlichen Wohnsitz haben, und solche, welche ohne Wohnsitz im Deutschen Reich sich in Hamburg aufhalten; Deutsche, welche entweder ohne Wohnsitz im Heimatsstaat wohnen oder ohne Wohnsitz im Reich sich dort aufhalten oder welche in Hamburg ihren dienstlichen Wohnsitz haben; Fremde, welche in Hamburg wohnen oder sich länger als sechs Monate dort aufhalten.

Von juristischen Personen werden Hamburger Aktiengesellschaften, Kommanditgesellschaften auf Aktien, eingetragene Genossenschaften und Gesellschaften mit beschränkter Haftung besteuert. Objektiv unterliegen der Steuer Einkommen aus Hamburger Grundbesitz und Gewerbe, Hamburger Gehalts-, Pensions- und Wartegeldzahlungen, ungeteilte Erbmassen.

Diese Steuerreform hat sich als sehr wohltätig erwiesen. Trotz der

Verminderung der Steuerpflichtigen durch Befreiung der kleineren Einkommen nahm die Anzahl der Steuerzahler in den unteren Steuerstufen unerwartet zu, die Gesamtzahl der Steuerzahler stieg 1895—1899 von 153 294 auf 175 403, auf 10 000 Einwohner kamen 1895 noch 193,2, 1899 schon 211,9 physische Steuerzahler. Der Steuerertrag pro Bewohner stieg von 22,42 Mk. 1895 auf 25,85 im Jahre 1899. Dementsprechend wurden die 14 926 028,21 Mark des Jahres 1895 im Jahre 1899, beide mit 6 Einheiten, 19 016 222,18 Mark, der Steuerertrag für 1904 war auf 2 630 000 Mk., für 1905 mit 26 000 000 Mk., beide zu 6½ Einheiten angenommen, für 1907 gar mit 7 Einheiten auf 33 600 500 Mk.

Die Grundsteuer ist von 12 881 000 Mk. 1899 für 1907 auf einen Anschlag von 17 990 000 Mk. gestiegen.

Natürlich kommt bei der Verwendung dieser 140 Millionen Staatseinnahmen wieder die unbedingte Pflege des Kaufmannsstandes zum Ausdruck. Nicht nur valedieren allein 4 433 895,10 für Handel und Gewerbe, sondern auch die 5 521 098,24 Mk. des Strom- und Hafenbaus kommen in erster Linie dem Kaufmann zu Gute.

Es hat natürlich seine Bedenken, in einem Etat eigentliche kulturelle oder sozialpolitische Aufwendungen ausscheiden zu wollen, allein auf einige Positionen mag doch besonders in diesem Sinne hingewiesen werden. Die Staatsleihhäuser, das Lombard kostet 128 778,50 Mk., bringt aber 1 874 200 Mark. Das statistische Bureau erfordert einen Etat von 269 958 Mk. Die Lösung zweier wichtiger Großstadtsorgen, Beleuchtung und Wasserversorgung, läßt Hamburg sich 4 638 392,80 Mk. resp. 2 397 758,60 Mk. kosten. Von dem großen Etat der Oberschulbehörde von insgesamt 15 232 151 Mk. valedieren 9 885 750 Mk. für Volksschulen. Seine mustergültige Krankenfürsorge bezahlt Hamburg mit 6 663 691,30 Mk. Das neue staatspolitische Problem der Wohnungspflege ist mit 49 420 Mk. bedacht. Die eigentliche öffentliche Wohltätigkeit und Armenpflege erfordert 6 985 255,40 Mk.

Die Polizeiverwaltung liegt in den Händen einer mit 8 988 209,26 Mark ausgestatteten Polizeibehörde, an deren Spitze zwei vom Senate aus seiner Mitte ernannten Polizeiherren. Sie ist durch mehrere Gesetze organisiert und zentralisiert in sehr geeigneter Weise sowohl die Sicherheits-, Kriminal- und Straßenpolizei wie die Vorbeuge- und Unfallpolizei.

Man wird der Polizeibehörde nur ein unbedingtes Lob spenden können; sie hält sich ebensosehr von einer Verwaltung im Klasseninteresse fern, wie sie den schwierigen Aufgaben der Groß- und Hafenstadt energisch zu Leibe geht.

Bremen.

Bearbeitet

von

Rechtsanwalt Dr. **Johs. Bollmann.**

I. Allgemeines.

Die rechtlichen und wirtschaftlichen Grundlagen der Stadt Bremen im Sinne der Umfrage sind wie die der beiden andern Hansastädte mannigfach verschieden von denen andrer deutscher Städte.

Der Handel steht in der Handelsstadt im Mittelpunkt des wirtschaftlichen Lebens; Verfassungs- und Verwaltungseinrichtungen sind demgemäß auf die Bedeutung des Handels, der Kaufmannschaft zugeschnitten. Rechtliche Sonderstellung ergibt sich aus der staatlichen Selbständigkeit der freien Stadt, die sich aus der Stadtrepublik, aus einem städtischen allerdings zu einem staatlichen Gemeinwesen entwickelte, in welchem aber die Stadt Bremen überwiegenden Einfluß vor dem übrigen Gebiet hat, und in dem auch städtische Verfassung und Verwaltung von der Staatsverfassung und -Verwaltung nicht getrennt sind.

Zwar erkennt die Bremische Verfassungsurkunde die Stadt Bremen als besondre Gemeinde des Bremischen Staates neben den andern Gemeinden an und gibt ihr als Organe den Senat und die „Stadtbürgerschaft", letztere bestehend aus den von den Wählern der Stadt Bremen in die Bürgerschaft gewählten Vertretern; doch steht diese Selbständigkeit der Gemeinde mangels einer Trennung der Aufgaben wesentlich auf dem Papier; die Verwaltung der Stadt ist nicht von der Verwaltung des Staates getrennt; vor allem hat sie keine besondere Finanzverwaltung. Auch ist die Verfassung der Stadt Bremen, wie sie die Verfassungsurkunde für die Gemeinde vorsieht, keine Kommunalverfassung im Staat, sondern eine Modifikation der Staatsverfassung.

Die staatlichen Verfassungs- und Verwaltungsformen werden auch für die kommunalen Aufgaben verwandt. Von einer Staatsaufsicht über die Gemeinde kann dabei natürlich keine Rede sein.

Neben der Stadt Bremen bestehen im Staat noch die Stadtgemeinden Bremerhaven und Vegesack; ihre Verfassung beruht auf Gesetz vom 18. September 1879, das den Entwurf einer preußischen Städteordnung von 1876 zum Muster nahm. Da diese beiden Stadtgemeinden an Bedeutung zurück-

stehen — die gesamten Hafenanlagen in Bremerhaven sind in staatlicher Verwaltung — auch ihre Verhältnisse denen der entsprechenden preußischen Städte ähnlich sind, ist im folgenden nur die Stadt Bremen berücksichtigt.

II. Einwohnerschaft. Bürger.

Im Verhältnis zur Stadtgemeinde scheidet sich die Einwohnerschaft in Gemeindeangehörige und Nichtgemeindeangehörige; die Gemeindeangehörigkeit setzt Staatsangehörigkeit voraus und ist im übrigen an den Unterstützungswohnsitz geknüpft. Die Gemeindeangehörigkeit ist indessen ohne wesentliche Bedeutung.

Bei der mangelnden Trennung der städtischen und staatlichen Einrichtungen ist auch für die Stadt politisch allein bedeutsam der Besitz des Staatsbürgerrechts.

Das Staatsbürgerrecht ist auf breitester Basis gedacht: ein Zensus für den Erwerb fehlt, besondere Eigenschaften sind nicht Voraussetzung. Jeder erwachsene männliche Staatsangehörige kann durch Ableistung des Staatsbürgereides Bürger werden und dadurch das Wahlrecht zur Bürgerschaft erlangen; vor Ableistung des Bürgereides ist nur eine Registraturgebühr von 16,50 Mk. zu zahlen. Die früher gesetzlich statuierte Pflicht aller Staatsangehörigen zur Leistung des Bürgereides ist durch Gesetz vom 26. Februar 1904 aufgehoben und besteht nur für Beamte, Geistliche, Rechtsanwälte. Die politischen Parteien — voran die Sozialdemokratie, ihr folgend die Liberalen — suchen in ihren Kreisen auf den Erwerb des Bürgerrechts zur Vermehrung ihrer Anhängerschaft bei den Wahlen hinzuwirken.

Für die soziale Gliederung der Einwohnerschaft sind die wirtschaftliche Lage, die Erwerbsverhältnisse entscheidend; ein Adel, Patriziat fehlt, das Beamtentum spielt eine geringe Rolle. Handel und Schiffahrt sind die wichtigsten Faktoren, die schnellen Wechsel in den Vermögensverhältnissen, ein Auf- und Absteigen in den oberen Schichten, mit sich bringen. Eine rechtliche Gliederung der Bürger ergeben die Wahlklassen für die Wahl zur Bürgerschaft.

III. Vertretung der Bürgerschaft.

Die Bürgerschaft besteht aus 150 Mitgliedern, die auf sechs Jahre gewählt werden. Die Erneuerung ist eine halbschichtige, alle drei Jahre geht die Hälfte der Vertreter ab und sind 75 neue zu wählen.

Die Bürgerschaft ist Gemeindevertretung der Stadt Bremen und Staatsparlament. Für die Wahlen zur Bürgerschaft sind die Wähler in acht Klassen geteilt; die Einteilung wurde eingeführt durch die Verfassung vom 21. Februar 1854; seitdem ist im einzelnen manches geändert, die Hauptsache geblieben.

1. Die erste Klasse besteht aus den in der Stadt Bremen wohnenden Bürgern, die auf einer Universität gelehrte Bildung genossen haben; sie wählen 14 Vertreter.

2. Die zweite Klasse besteht aus den Teilnehmern des Kaufmannsstandes, den Mitgliedern der Bremischen Börse; sie wählen 40 Vertreter.

3. Die dritte Klasse bilden die Teilnehmer des Gewerbekonventes, der aus Wahlen der Gewerbetreibenden hervorgeht; sie wählen 20 Vertreter.

4. Die vierte Klasse besteht aus den weder zu einer der vorstehenden, noch zu der 7., landwirtschaftlichen, Klasse gehörenden in Bremen wohnenden Bürgern; sie wählen 52 Vertreter. Diese Klasse ist also die Klasse des allgemeinen gleichen Wahlrechts aller in der Stadt Bremen Wohnenden, die nicht zu einer jener Berufsklassen gehören.

5. Die fünfte Klasse bilden die in der Stadt Vegesack wohnenden Bürger; sie wählen 4 Vertreter.

6. Die sechste Klasse, gebildet von den in Bremerhaven wohnenden Bürgern, wählt 8 Vertreter.

7. Zu der siebenten Klasse gehören die zur Kammer für Landwirtschaft wahlberechtigten Landwirte, die 8 Vertreter wählen.

8. Die achte Klasse bilden die im Landgebiet wohnenden, zu keiner der vorstehenden Klassen gehörenden Bürger; sie wählen 4 Vertreter.

Wie ersichtlich, umfassen die vier ersten Klassen wesentlich die Bürger aus der Stadt Bremen, die andern die aus dem übrigen Gebiet.

Für die Einteilung gelten als Grundsätze: 1. Jeder Wähler kann nur in einer Klasse sein Wahlrecht ausüben; würde er an sich in mehreren Klassen wahlberechtigt sein, z. B. wenn er vordem studiert hat und dann Kaufmann ist, so hat er die Wahl, in welcher der betreffenden Klassen er wählen will; 2. der zu wählende Vertreter braucht nicht der Klasse anzugehören oder dort zu wohnen, wo er gewählt wird.

Die Wähler der 1., 2. und 3. Klasse bilden je einen Wahlkörper; die 4.—8. Klasse sind in Bezirke geteilt, so daß jeder Bezirk bei den halbschichtigen Ergänzungen der Bürgerschaft je einen Vertreter wählt. Die Ein-

teilung der Wahlbezirke geschieht durch die Wahldeputation, bestehend aus zwei Senatoren und zwölf Bürgerschaftsmitgliedern, unter Bestätigung des Senats.

Die Wahldeputation ordnet auch die Wahlen an und leitet sie; sie stellt die Wählerlisten auf, bestimmt das Wahllokal, setzt den Wahlvorstand ein, stellt das Ergebnis fest. Gegen eine Streichung von der Wählerliste oder Ablehnung eines Antrages auf Aufnahme darin kann der Rechtsweg vor den ordentlichen Gerichten beschritten werden. Mißstände haben sich bei dieser Leitung durch die Deputation nicht ergeben; sie arbeitet unparteiisch, die Einrichtung hat sich bewährt.

Das vorstehend in seinen Grundzügen wiedergegebene Wahlsystem ist kein einheitliches, eine Mischung von Wahl nach Bildung, Berufsständen und allgemeinem Wahlrecht ohne Durchführung dieser verschiedenen Prinzipien (z. B. in der 1. und 2. Klasse wählen nicht sämtliche Gelehrte und Kaufleute, sondern nur die in der Stadt Bremen wohnenden Gelehrten bezw. die der Bremischen Börse angehörenden Kaufleute). Trotzdem hat sich das Wahlverfahren im großen und ganzen bewährt, wofür das in der Hauptsache unveränderte Bestehen der Vorschriften seit 1854 Beweis sein kann. Der Hauptvorzug ist die Abgliederung und Sonderberechtigung der Berufsstände neben dem allgemeinen Wahlrecht; dadurch wird gewährleistet, daß höhere Bildung und die für die Handelsstadt vorwiegend bedeutsamen Berufsstände stets in der Bürgerschaft vertreten sind und ihre Interessen entsprechend zu Worte kommen können, während anderseits auch ein Ueberwiegen des Proletariats, der wechselnden Einflüsse von unten, der Elemente, bei denen hinreichendes Verständnis für die weiteren Interessen der Handelsstadt nicht vorausgesetzt werden kann, unmöglich gemacht ist. (Über die Vorzüge eines derartigen Wahlsystems und Vorschlag desselben für Hamburg: Dr. G. Seelig, die geschichtliche Entwicklung der Hamburgischen Bürgerschaft und die Hamburgischen Notabeln). Im einzelnen ist das System keineswegs ohne Mängel. Solche Mängel sind u. a. mangelhafte Durchführung des Systems der Berufswahlen, Nichtberücksichtigung des Kleinhandels, der Arbeiter, auch teilweise veraltete Abgrenzung der Klassen. Für eine Parteibildung ist kein Raum; dagegen treten sich die wirtschaftlichen — auch sozialen — Interessen häufig gegenüber. Ein Überwiegen der Interessen einzelner Klassen, Patronage usw. ist schon durch die Klasseneinteilung der Wähler und Verteilung der Vertreter unter die Klassen erschwert.

Zwischen den Vertretern der ersten Klasse — den Gelehrten, vorwiegend Juristen — und der zweiten Klasse, den Kaufleuten, einerseits und den Vertretern der anderen Wahlklassen — Handwerkern, Landwirten, allgemeines

Wahlrecht — anderseits tritt häufig ein Gegensatz hervor, besonders auch bei den Wahlen in den Senat. Der Senat, unter dessen 16 Mitgliedern 10 Juristen und 3 Kaufleute sein müssen, besteht fast nur aus Angehörigen der beiden ersten Wählerklassen; die Vertreter der andern Klassen versuchen wenigstens die Stellen im Senat, für welche der Beruf nicht vorgeschrieben ist, durch ihre Klassenmitglieder zu besetzen und sind verletzt, wenn der Senat dies durch seine Wahlmänner verhindert. Nicht zum wenigsten infolge dieser Zusammensetzung des Senats nehmen im Gegensatz zu den Vertretern der 1. und 2. Klasse die der 3. und folgenden Klassen dem Senat gegenüber häufig eine ablehnende, kritisierende Stellung ein; bei den letzteren Klassen, so wird man weiter sagen können, stehen die lokalen Interessen im Vordergrund, während der die Grundlage des Gedeihens der Handelsstadt ausmachende wirtschaftliche Fortschritt, die großangelegten, auf die Zukunft berechneten Unternehmungen — Weserkorrektion, Hafenbauten usw. — naturgemäß überwiegend im Senat und in der ersten und zweiten Klasse Ursprung und Förderung haben.

Bei den Wahlen in den Klassen des allgemeinen Wahlrechts machen sich die politischen Parteigegensätze bemerkbar: Die Sozialdemokratie entwickelt eine eifrige Tätigkeit, ihr gegenüber schließt sich das liberale Bürgertum zusammen. Auch die Presse beteiligt sich hier am Wahlkampf, einerseits die liberale, anderseits die sozialistische; andre Parteien von nennenswertem Einfluß fehlen überhaupt. Die Aufstellung der Kandidaten erfolgt regelmäßig in Versammlungen der Wähler, die von Interessenten einberufen werden.

In der Bürgerschaft sind jetzt 18 Sozialdemokraten; einen nennenswerten Einfluß können sie bei dieser geringen Zahl direkt nicht ausüben; ihre Anträge und Reden haben teilweise einen demonstrativen, für die Außenstehenden berechneten Charakter; doch beeinflußt ihr Vorhandensein wie auch das Anwachsen der Sozialdemokratie in Bremen überhaupt indirekt manche Maßregeln, und ist auch den bürgerlichen Vertretern wohl ein Ansporn gewesen, den sozialen Anforderungen größere Beachtung zu schenken. Eine ständige sozialpolitische Kommission der Bürgerschaft ist nicht vorhanden.

IV. Gemeindevorstand und Gemeindevertretung.

Der Senat, die Regierung des Freistaates, übt gleichzeitig die Funktionen eines Magistrates der Stadt Bremen. Seine Stellung als Regierung gibt ihm überwiegende Bedeutung.

Der Senat besteht aus 16 Mitgliedern, von denen 10 dem Stande der Rechtsgelehrten angehören, und wenigstens 3 Kaufleute sein müssen; bei den übrigen 3 Mitgliedern ist der Stand frei. Die Wahl geschieht durch Senat und Bürgerschaft gemeinschaftlich in einem komplizierten Verfahren, das auf ein Vetorecht des Senats hinausläuft. Die Wahl geschieht auf Lebenszeit. Alle Senatsmitglieder sind besoldet; das Gehalt beträgt für die nicht dem Kaufmannsstand angehörenden Mitglieder des Senats, sofern sie auf anderweitige Berufsgeschäfte verzichten, 15 000 Mk., für die übrigen Mitglieder 9000 Mk. Die dem Gelehrtenstand angehörenden Mitglieder des Senats dürfen kein anderes Berufsgeschäft betreiben. Die beiden Bürgermeister beziehen eine jährliche Zulage von 3000 Mk. für den ersten, 2000 Mk. für den zweiten Bürgermeister.

Die Wahl der Bürgermeister erfolgt auf vier Jahre; alle zwei Jahre geht einer ab; der abgehende kann nicht sofort wiedergewählt werden.

Der Bürgermeister ist kein selbständiges Staatsorgan; er hat nur formelle Befugnisse als Präsident des Senats, Leitung der Geschäfte usw. und vertritt den Senat nach außen; nicht ist er Vorgesetzter der anderen Senatoren.

An der Spitze der einzelnen Verwaltungszweige in Staat und Stadt Bremen stehen ein oder mehrere Senatoren. Von größter Bedeutung ist die Unterscheidung der dem Senat allein und der der gemeinschaftlichen Verwaltung von Senat und Bürgerschaft unterstehenden Verwaltungszweige.

Dem Senat allein untersteht nur die eigentlich obrigkeitliche Verwaltung, so die Polizeiverwaltung, die Aufsicht über die Kommunalverbände. Alle übrigen Verwaltungen, so besonders die Finanzverwaltung, die Verwaltung der Häfen und Eisenbahnen, des Bauwesens, des Schulwesens usw. ist gemeinschaftlich und wird erledigt durch die Deputationen, Ausschüsse, bestehend aus Mitgliedern beider Körperschaften. Diese Deputationsverwaltung ist dem bremischen Staatswesen eigentümlich: Der Grundgedanke der Verfassung, Senat und Bürgerschaft sind gleichberechtigte höchste Staatsorgane, ist in ihr durchgeführt; Senat und Bürgerschaft besorgen außer der Gesetzgebung auch die Verwaltung grundsätzlich gemeinschaftlich, und zwar letztere durch die gemeinschaftlichen Ausschüsse, die Deputationen. Die Gleichberechtigung beider obersten Organe führt zu dem Satze, daß in den verwaltenden Deputationen eine Überstimmung sämtlicher Mitglieder des Senats durch die Deputierten der Bürgerschaft oder umgekehrt nicht zulässig ist; bei Differenzen müssen die Kommittenten, Senat und Bürgerschaft, selbst entscheiden. Eine Konsequenz aus dieser Stellung der Deputationen ist ferner, daß sie als Ausschüsse beider

höchsten Organe nicht irgend einer anderen staatlichen Behörde, auch nicht dem Senat unterstehen, so daß diese Selbstverwaltung der Deputationen über jede andere Art der Selbstverwaltung in und unter dem Staat hinausgeht.

Mängel dieser Selbstverwaltung in den Deputationen sind das Nebeneinander der vielen, unter sich unabhängigen Behörden bei dem Fehlen einer einheitlichen Oberleitung; nur die Kleinheit der Verhältnisse, die Identität der Personen selbst, welche den verschiedensten Verwaltungen häufig gleichzeitig angehören, verhüten allzu schädliche Folgen dieses Mangels; weiter die Umständlichkeit dieses Verfahrens, die notwendig dahin drängt, daß der senatorische Vorsitzende eilige Sachen allein erledigt. Auf der anderen Seite hat auch diese Selbstverwaltuug ihre überwiegenden Vorzüge in der Teilnahme der Regierten an der Regierung, in der steten Kontrolle der Verwaltung, in der Verbreitung des Interesses, der Kenntnisse der staatlichen Dinge, in dem Gefühl der Mitverantwortlichkeit an Stelle bloßer Kritik.

Die Tätigkeit der bürgerlichen Mitglieder in den Deputationen ist eine ehrenamtliche. Da sie Mitglieder der Bürgerschaft sein müssen und der durch Deputationen erledigte Geschäftskreis ein weiter ist, werden an die Bürgerschaftsmitglieder in dieser Beziehung erhebliche Anforderungen gestellt, insbesondere z. B. wenn sie die Rechnungsführung bei größeren Verwaltungszweigen zu besorgen haben. Grundsätzlich ist jedes Bürgerschaftsmitglied zur Annahme der Wahl in eine Deputation verpflichtet; wer bereits drei Deputationen angehört, kann eine Wahl ablehnen.

Es leuchtet ein, daß für diese umfassende, ehrenamtliche Mitwirkung der Bürgerschaftsmitglieder bei der Verwaltung von grundlegender Bedeutung ist die Abstufung des Wahlrechts zur Bürgerschaft durch die Einteilung der Wähler in Berufsklassen; sie sichert stets das Vorhandensein einer größeren Anzahl von Vertretern, deren Bildung, Kenntnisse und Erfahrungen — nicht zum wenigstens auch deren freie Zeit — diese Tätigkeit zu einer dem Zwecke förderlichen und überhaupt möglich machen. Bei einer aus allgemeinen Wahlen hervorgehenden Bürgerschaft würde dieses System der Verwaltung durch Deputationen schwerlich durchzuführen sein.

V. Eine ehrenamtliche Tätigkeit von Bürgern

— abgesehen von dieser Mitwirkung der Bürgerschaftsmitglieder bei der Deputationsverwaltung — findet in größerem Umfange bei der stadtbremischen Armenpflege statt (ca. 300 Armenpfleger unter einem Senatsmitglied als Direktor). Die Wahl der Armenpfleger erfolgt durch die

Bürgerschaft bezw. einen Ausschuß derselben. Wählbar ist jeder in der Stadt wohnende Reichsangehörige mit einigen Ausnahmen; die Wahl kann nur aus bestimmten Gründen abgelehnt werden. Seit 1900 werden auch Frauen, die dazu geeignet und bereit sind, zu Armenpflegerinnen ernannt (gegenwärtig ca. 60); sie haben gleiche Rechte und Pflichten wie die Armenpfleger, auch beschließende Stimme in den Bezirksversammlungen; ihnen werden vor allem die Fälle betreffend auf Haltung gegebene Kinder übertragen. Zu Armenpflegern werden vorwiegend Leute aus besseren Ständen genommen, Arbeiter kaum, mehr aus Tradition, als aus bestimmten Gründen. Dies System der Selbstverwaltung arbeitet vorzüglich.

Auch für die Waisenpflege werden neuerdings ehrenamtliche Waisenpfleger und Waisenpflegerinnen hinzugezogen.

VI. Eine Eingemeindung

großen Umfanges in die Stadt Bremen fand im Jahre 1902 statt; fünf umliegende Landgemeinden wurden mit der Stadt vereinigt. Die Stadt übernahm Rechte und Pflichten der Landgemeinden, vor allem auch die Unterstützungspflicht der Hilfsbedürftigen, wogegen anderseits das Grundeigentum und sonstige Vermögen der Landgemeinden auf sie überging.

Durch die Eingemeindung gewann die Stadt ca. 20 000 Einwohner; die einmaligen Mehrausgaben (Kanalisation, Pflasterkosten, Schulbauten) betrugen ca. 1 Mill. Mk., die laufenden Mehrausgaben wurden auf 125 000 Mk., die Mehreinnahmen auf 74 000 Mk. pro Jahr berechnet.

Der Anschluß der Landgemeinden an die Stadt war eine Notwendigkeit; sie waren über den Rahmen ländlicher Gemeinden hinausgewachsen, ihre Bevölkerung waren überwiegend städtische Arbeiter, die Lasten wurden zu drückend. Die erfolgte Eingemeindung wird vermutlich auf längere Zeit genügen; die früher außerhalb gelegenen Industriebezirke und Arbeiterviertel sind jetzt in die Stadt einbegriffen.

VII. Verhältnis der Stadt zu der Staatsregierung.

Wie oben berührt, sind in der Stadt Bremen staatliche und kommunale Aufgaben wie auch die Behörden für beides nicht getrennt.

Die Scheidung findet sich nur in den kommunal organisierten Städten Vegesack und Bremerhaven. Hier sind kommunale Aufgaben: das Schulwesen, Armenwesen, Bauwesen, Löschwesen, dann die eigene Finanzverwaltung.

An staatlichen Aufgaben sind den städtischen Behörden ferner übertragen, z. B. standesamtliche Geschäfte und ein Teil der Polizei. In Bremerhaven ist städtisch: die Paß-, Melde-, Feuer-, Baupolizei, ein Teil der Gewerbepolizei; dagegen nicht die Kriminal-, Sitten-, Straßenpolizei. Die städtischen Behörden haben wiederholt Anträge auf Übertragung der Straßenpolizei auf sie gestellt; doch sind dieselben bisher abgewiesen unter Hinweis darauf, daß dann neben dem städtischen noch ein besonderes staatliches Polizeikorps erforderlich sein würde, weil der Staat die Kriminalpolizei und Polizei im Bezirk der Häfen, die der städtischen Verwaltung überhaupt nicht unterstehen, doch behalten müßte.

Die Staatsaufsicht über die beiden Stadtgemeinden übt der Senat, speziell durch ein dazu bestimmtes Mitglied als Senatskommissar für die Hafenstädte. Der Senat hat die Ortsstatuten zu bestätigen, ferner die Wahl des Stadtdirektors, er hat das Recht der Zwangsetatisierung. Der Senat entscheidet hierbei in erster und letzter Instanz; ein Verwaltungsstreitverfahren besteht nicht.

Schriften

des

Vereins für Socialpolitik.

---

120. Band.

Fünftes Heft.

Verfassung und Verwaltungsorganisation der Städte.

Vierter Band. Fünftes Heft.

Die Hansestädte.



Leipzig,
Verlag von Duncker & Humblot.
1907.